

**Selçuk Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**  
**Kamu Yönetimi Bilim Dalı**

**Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde  
Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi**

**Nilüfer CANAT SÜREKLİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Önder KUTLU**

**Konya - 2013**

## İÇİNDEKİLER

|                             |          |
|-----------------------------|----------|
| Bilimsel Etik Sayfası ..... | vi       |
| Onay/Tez Kabul Formu .....  | vii      |
| Önsöz.....                  | viii     |
| Özet.....                   | ix       |
| Summary.....                | xi       |
| Kısaltmalar.....            | xiii     |
| <b>GİRİŞ</b> .....          | <b>1</b> |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIK

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramı.....</b>                   | <b>3</b>  |
| <b>1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....</b>                        | <b>6</b>  |
| 1.2.1. Genel Çerçeve.....   | 6         |
| 1.2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları.....                   | 8         |
| 1.2.2.1.Açıklık/Şeffaflık.....                                      | 8         |
| 1.2.2.2.Hukukun Üstünlüğü.....                                      | 8         |
| 1.2.2.3.İşlem Maliyeti - Hesap Verebilirlik.....                    | 8         |
| 1.2.2.4.Katılımcılık.....   | 9         |
| 1.2.2.5. Esneklik.....  | 9         |
| 1.2.2.6. Etkinlik.....  | 10        |
| 1.2.2.7.Stratejik Yönetim.....                                      | 10        |
| <b>1.3. Açıklık/Şeffaflık Kavramı.....</b>                          | <b>12</b> |
| 1.3.1. Tanım.....   | 12        |
| 1.3.2. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi..... | 15        |
| 1.3.3. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Unsurları.....                 | 18        |
| 1.3.3.1. Aktif Açıklık/Yönetimin Bilgi Verme Ödevi.....             | 18        |
| 1.3.3.2. Pasif Açıklık/Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkı.....        | 20        |
| 1.3.3.3. Toplantıların Halka Açık Olması.....                       | 21        |
| 1.3.3.4. İdari Usul.....  | 22        |

|   |    |
|---|----|
| 1.3.3.5. İdari İşlemlerin Gerekçelendirilmesi.....        | 23 |
| 1.3.3.6. Kitle İletişim Araçlarının Kullanılması.....     | 23 |
| 1.3.3.7. E-devlet ve Yönetimde Açıklık İlişkisi.....      | 25 |
| 1.3.4. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Nedenleri.....       | 26 |
| 1.3.4.1. Devletin Müdahaleci Politikalarındaki Artış..... | 26 |
| 1.3.4.2. Eğitim ve Kültür Düzeyinde Değişme.....          | 27 |
| 1.3.5. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Yararları.....       | 28 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ EDİNME HAKKI

|   |           |
|---|-----------|
| <b>2.1. Bilgi ve Belge Kavramı.....</b>                     | <b>32</b> |
| <b>2.2. Bilgi Edinme Kavramı.....</b>                       | <b>34</b> |
| <b>2.3. Bilgi Edinme Hakkı.....</b>                         | <b>34</b> |
| 2.3.1. Tanım.....   | 34        |
| 2.3.2. Bilgi Edinme Hakkının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi..... | 38        |
| 2.3.2.1. Genel Olarak Dünyadaki Gelişimi.....               | 38        |
| 2.3.2.1.1. Ulusal Hukukta Bilgi Edinme Hakkı.....           | 38        |
| 2.3.2.1.2. Uluslararası Hukukta Bilgi Edime Hakkı.....      | 40        |
| 2.3.2.2. Avrupa Birliği'ndeki Gelişimi.....                 | 43        |
| 2.3.3. Bilgi Edinme Hakkının Önemi.....                     | 45        |
| 2.3.3.1. Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı.....     | 46        |
| 2.3.3.2. Savunma Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı.....           | 48        |
| 2.3.3.3. Adil Yargılanma Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı.....   | 49        |
| 2.3.3.4. Basın Özgürlüğü ve Bilgi Edinme Hakkı.....         | 50        |
| 2.3.4. Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı.....                   | 50        |
| 2.3.4.1. Bilgi ve Belgelere Ulaşabilme.....                 | 51        |
| 2.3.4.2. Bireysel Bilgilere Ulaşabilme.....                 | 52        |
| 2.3.4.3. Belgelerin Kopyalarını İsteyebilme.....            | 53        |
| 2.3.4.4. Bilgi ve Açıklama İsteyebilme.....                 | 54        |
| 2.3.5. Bilgi Edinme Hakkının Düzenlenişi.....               | 54        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.3.5.1. Bilgi Edinme Hakkını İdarenin Takdirine Bırakan Sistem..... | 55        |
| 2.3.5.2. Bilgi Edinmeyi Bir Hak Olarak Düzenleyen Sistem.....        | 55        |
| 2.3.6. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları: Gizlilik.....                | 56        |
| 2.3.6.1. Gizliliğin Sebepleri.....                                   | 57        |
| 2.3.6.2. Gizliliğin Çeşitleri.....                                   | 59        |
| 2.3.6.2.1.Devlet Gizliliği.....                                      | 59        |
| 2.3.6.2.2. Görev Gizliliği.....                                      | 60        |
| 2.3.6.2.3. Mesleki Gizlilik.....                                     | 61        |
| 2.3.6.2.4. Haberleşme Gizliliği.....                                 | 61        |
| <b>2.4. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi.....</b>           | <b>62</b> |
| 2.4.1. Bilgi Edinme Hakkının Dayanağı.....                           | 67        |
| 2.4.1.1. Anayasal Dayanağı.....                                      | 68        |
| 2.4.1.2. Yasal Dayanağı.....   | 69        |
| 2.4.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....                    | 70        |
| 2.4.2.1.Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Amacı.....                      | 71        |
| 2.4.2.2.Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Kapsamı.....                    | 71        |
| 2.4.2.2.1. Kanun Kapsamındaki Kurum ve Kuruluşlar.....               | 72        |
| 2.4.2.2.2. Kanun Kapsamındaki Bilgi ve Belgeler.....                 | 73        |
| 2.4.2.2.3. Bilgi Edinme Hakkını Kullanabilecek Kişiler.....          | 74        |
| 2.4.2.3. Bilgi Edinme Başvurusu.....                                 | 76        |
| 2.4.2.3.1. Başvuru Konusu.....                                       | 76        |
| 2.4.2.3.2. Başvuru Şekli.....  | 77        |
| 2.4.2.3.3. Başvuru Ücreti.....                                       | 79        |
| 2.4.2.3.4. Başvuruların Cevaplandırılması.....                       | 80        |
| 2.4.2.3.4.1. Cevabın Türü.....                                       | 80        |
| 2.4.2.3.4.2. Cevabın Usulü.....                                      | 82        |
| 2.4.2.3.4.3. Cevap Süresi.....                                       | 83        |
| 2.4.2.4. Bilgi Edinme Hakkının Sınırlılıkları.....                   | 84        |
| 2.4.2.4.1.Yargı Denetimine Kapalı İşlemler.....                      | 85        |
| 2.4.2.4.2. Devlet Sırrına İlişkin Bilgi veya Belgeler.....           | 85        |

|   |    |
|---|----|
| 2.4.2.4.3. Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi ve Belgeler.....      | 86 |
| 2.4.2.4.4. İstihbarata İlişkin Bilgi veya Belgeler.....                     | 87 |
| 2.4.2.4.5. İdari Soruşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler.....              | 88 |
| 2.4.2.4.6. Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler..... | 88 |
| 2.4.2.4.7. Özel Hayatın Gizliliği.....                                      | 89 |
| 2.4.2.4.8. Haberleşmenin Gizliliği.....                                     | 90 |
| 2.4.2.4.9. Ticari Sır.....  | 92 |
| 2.4.2.4.10. Fikir ve Sanat Eserleri Niteliğindeki Bilgi veya Belgeler.....  | 92 |
| 2.4.2.4.11. Kurum İçi Düzenlemeler.....                                     | 92 |
| 2.4.2.4.12. Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu ve Tavsiyeler.....                  | 92 |
| 2.4.2.4.13. Tavsiye ve Mütalaa Taleplerini İçeren Başvurular.....           | 93 |
| 2.4.2.4.14. Gizliliği Kaldırılan Bilgi veya Belgeler.....                   | 93 |
| 2.4.2.5. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu.....                             | 93 |
| 2.4.2.5.1. Kurulun Niteliği.....  | 94 |
| 2.4.2.5.2. Kurulun Oluşumu.....   | 94 |
| 2.4.2.5.3. Kurulun Görev Alanı.....   | 95 |
| 2.4.2.5.4. Kurulun Çalışma Düzeni.....                                      | 96 |
| 2.4.2.5.5. Kurula İtiraz.....   | 97 |
| 2.4.2.6. Bilgi Edinme Hakkının İhlalinin Cezai Hükümleri.....               | 98 |
| 2.4.2.7. Yargı Denetimi.....  | 98 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BİLGİ EDİNME HAKKININ UYGULANMASI

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3.1. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımında Yaşanan Sorunlar.....</b> | <b>99</b> |
| 3.1.1. BEHK ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar.....           | 99        |

|  |            |
|--|------------|
| 3.1.2. İdareden Kaynaklanan Sorunlar.....  | 100        |
| 3.1.3. Bilgi Edinme Başvurusunda Bulunan Kişilerden Kaynaklanan Sorunlar.....  | 101        |
| <b>3.2. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetimine Etkileri.....</b>  | <b>102</b> |
| 3.2.1. Yönetimin Bilgi Kaynakları Düzenlemesi.....   | 103        |
| 3.2.1.1. Kuruma Ait İnternet Sitesinin Oluşturulması – İdarenin Tanıtılması, Belgelerin Periyodik Olarak Yayımlanması..... | 105        |
| 3.2.1.2. Bilgi Edinme Birimlerinin Kurulması.....  | 106        |
| 3.2.1.3. Kamu Görevlilerinin Bilgi Edinme Talepleri ile İlgili Olarak Eğitilmesi.....                                      | 107        |
| 3.2.2. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Üzerindeki Etkileri.....  | 108        |
| 3.2.2.1. İdari Denetime Etkisi.....  | 109        |
| 3.2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim.....   | 109        |
| 3.2.2.1.2. Vesayet Denetimi.....   | 109        |
| 3.2.2.2. Siyasi Denetime Etkisi.....   | 110        |
| 3.2.2.2.1. Yasama Organının Denetimi.....  | 110        |
| 3.2.2.2.2. Hükümetin Denetimi.....   | 110        |
| 3.2.2.3. Yargı Denetimine Etkisi.....  | 112        |
| 3.2.2.4. Kamuoyu Denetimine Etkisi.....  | 113        |
| 3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişinin İyileştirilmesi Üzerindeki Etkileri.....                         | 115        |
| 3.2.3.1. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması.....  | 116        |
| 3.2.3.2. Kamu Yönetiminin Daha Etkin ve Verimli Hale Getirilmesi...117   |            |
| 3.2.3.3. Kamu Hizmetlerinin Kalitesinde Artış.....   | 119        |
| 3.2.3.4. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İşlevsel Kullanımı.....  | 120        |
| 3.2.3.5. Kamu Yönetiminde Kuruluşlar Arası Bilgi Paylaşımı ve İşbirliği İmkânı.....  | 121        |
| <b>SONUÇ.....</b>  | <b>124</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>   | <b>128</b> |
| <b>EKLER.....</b>  | <b>145</b> |

## **BİLİMSEL ETİK SAYFASI**

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası

**ONAY/TEZ KABUL FORMU**

Nilüfer CANAT SÜREKLİ tarafından hazırlanan *Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi* başlıklı bu çalışma 03/05/2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Önder KUTLU

Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU

Yrd. Doç. Dr. Filiz TUFAN EMİNİ



## ÖNSÖZ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler, yönetimde şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik kavramlarını da gündeme getirmiştir. Devletin sosyo-ekonomik ve kültürel alana müdahalesindeki artışlar, yönetimdeki yozlaşma ve yolsuzluklar ile eğitim düzeyi ve teknolojiadaki gelişmeler, açıklık ve şeffaflık düşüncelerinin olgunlaşmasına katkıda bulunmuştur.

Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşımlar, kamu yönetiminin açık/şeffaf, katılımcı, vatandaşın talep ve beklentilerine duyarlı, şeffaf ve bilgi teknolojilerinden faydalanan bir şekilde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çağdaş demokrasilerde, devletin yani idarenin yaptığı işler hakkında tek yönlü olarak halka bilgi vermesi yeterli kabul edilmemekte, kamusal faaliyetlerin topluma açık olması ve kişilerin kamuya ait bilgi kaynaklarından, bağımsız olarak, istedikleri bilgi ve belgelere erişebilmesi yolları açılmaktadır. Bilgi edinme hakkı da bu yollardan biri olarak, modern demokrasinin ayırt edici bir özelliğidir. Bu çalışmada, yönetimde açıklık/şeffaflık anlayışı çerçevesinde bilgi edinme hakkı ve bu hakkın uygulamasının Türkiye’de kamu yönetimine etkisi ele alınacaktır.

Çalışmanın her aşamasında desteklerini ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım Prof. Dr. Önder KUTLU’ ya, çalışmamın son şeklini almasında önerileriyle destek olan Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU ve Yrd. Doç. Dr. Filiz TUFAN EMİNİ’ye, çalışmayla ilgili idari ve teknik konularda yardımcı olan Sosyal Bilimler Enstitüsü Sekreteri Tefik SAYIN’ a ve çalışmamı tamamlamamda desteklerini esirgemeyen aileme teşekkürlerimi sunuyorum.

## ÖZET

**CANAT SÜREKLİ, Nilüfer. Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2013.**

Etkili, verimli, halkın katılımına açık, sorumlu, hesap verebilir ve açık/şeffaf bir kamu yönetimine duyulan ihtiyaç, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve ‘yeni kamu yönetimi’ anlayışının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaların üzerinde daha fazla durulmasına neden olmuştur. Yönetimde açıklık/şeffaflık düşüncesi ve bu amaçla yapılan yasal düzenlemeler, bu tür ihtiyaçların ürünüdür. Özellikle, 1980’li yıllardan itibaren dünyada, yönetimde şeffaflık düşüncesi ve uygulamaları hızla gelişmeye başlamıştır.

Çağdaş demokrasilerde, devletin yani idarenin yaptığı işler hakkında tek yönlü olarak halka bilgi vermesi yeterli kabul edilmemekte, kamusal faaliyetlerin topluma açık olması ve kişilerin kamuya ait bilgi kaynaklarından, bağımsız olarak, istedikleri bilgi ve belgelere erişebilmesi yolları açılmaktadır. Bilgi edinme hakkı da bu yollardan biri olarak, modern demokrasinin ayırt edici bir özelliğidir. Başka bir deyişle, demokratik bir devlette şeffaflığı, kamu hizmetlerinde halka yakınlığı, eşitliği, katılımı, hakkaniyeti, hesap verebilirliği, etkililik, verimlilik ve halk denetimine açıklığı sağlayabilme temel hedeflerdir ve bu hedefleri hayata geçirmenin en önemli araçlarından birisi, bilgi edinme hakkıdır.

Bu çalışmada, literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntemle, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışının tartışılır hale gelmesiyle, ‘yeni kamu yönetimi’ anlayışının yönetim sistemine yerleştirilmeye çalışılması sonucu, açıklık/şeffaflık kavramları ve bu kavramların tamamlayıcı unsurları olan hesap verebilirlik, esneklik, stratejik yönetim, performans dayalı ücret sistemi, hukukun üstünlüğü gibi özellikler ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ayrıca, bu kavramların uygulama düzeyinde en somut örneği olan bilgi edinme hakkı ve bu

hakkın Türk kamu yönetiminde uygulamadaki görüntüsü ve etkileri üzerinde durulmuştur.

*Anahtar Kelimeler:* Yönetim, kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, yönetimde açıklık/şeffaflık, yönetimde gizlilik, bilgi edinme hakkı, Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

## SUMMARY

**CANAT SÜREKLİ, Nilüfer. The Right to Know in Accordance with The Openness/Transparency in the Public Administration and The Effects on Public Administration in Turkey, Master Degree Thesis, Konya, 2013.**

The need for an efficient, effective, open to public, responsible, accountable, open/transparent public administration has driven politics to develop new reforms and realize ‘new public management’ theory in public administration. The idea of openness/transparency in public administration and the regulations, which are enforced to realize this theory, are the products of these needs. Especially, from late 1980’s, the openness/transparency in public administration and its implications has rapidly improved globally.

In modern democracies, the information by the state unilaterally to the public is not satisfactory. And state activities being open to public and citizens, give way to learn about the data and papers of administration from the information resources of the state independently. The right to know is one of the rights, which demonstrates the modern democratic activities. In other words, , to ensure openness/transparency, being in accordance with citizens, equality, public participation, justice, accountability, efficiency, effectiveness and being open to public control are the basic objectives. Among them the right to know is the most important instrument to realize these objectives.

In this study, literature search method is used. Since the last quarter of 20<sup>th</sup> century, with this method, by the help of discussions on the classical public administration theory, the ‘new public management’ theory has been established. And as the components of openness/transparency concept, accountability, flexibility, strategic management, , the rule of law are elaborately explained. In addition, as the most concrete example in force, the right to know and the implications and effects of this right on Turkish public administration is held in this study.

Key words: Administration, public administration, new public management, openness/transparency in public administration, secrecy in public administration, the right to know, The Right To Know Act in Turkey.

**KISALTMALAR**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>AB</b>        | <b>: Avrupa Birliği</b>   |
| <b>ABD</b>       | <b>: Amerika Birleşik Devletleri</b>                            |
| <b>ABDİB</b>     | <b>: Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı</b>     |
| <b>AİD</b>       | <b>: Amme İdaresi Dergisi</b>                                   |
| <b>ATAD</b>      | <b>: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı</b>                      |
| <b>AÜSBFD</b>    | <b>: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi</b> |
| <b>BDDK</b>      | <b>: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu</b>               |
| <b>BEDK</b>      | <b>: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu</b>                      |
| <b>BEHK</b>      | <b>: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu</b>                              |
| <b>BİT</b>       | <b>: Bilgi ve İletişim Teknolojileri</b>                        |
| <b>BM</b>        | <b>: Birleşmiş Milletler</b>                                    |
| <b>BÜMKO</b>     | <b>: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü</b>                  |
| <b>CD</b>        | <b>: Compact Disc</b>   |
| <b>CMUK</b>      | <b>: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu</b>                         |
| <b>ÇED</b>       | <b>: Çevresel Etki Değerlendirmesi</b>                          |
| <b>ÇYYD</b>      | <b>: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi</b>                        |
| <b>Çev.</b>      | <b>: Çeviren</b>  |
| <b>DMK</b>       | <b>: Devlet Memurları Kanunu</b>                                |
| <b>Ed.</b>       | <b>: Editörler</b>  |
| <b>E- Devlet</b> | <b>: Elektronik devlet</b>                                      |
| <b>GÜHFD</b>     | <b>: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi</b>              |
| <b>HAD</b>       | <b>: Hukuk ve Adalet Dergisi</b>                                |

|               |   |
|---------------|---|
| <b>HFD</b>    | <b>: Hukuk Fakültesi Dergisi</b>                                  |
| <b>HLR</b>    | <b>: Harward Law Review</b>                                       |
| <b>HUMK</b>   | <b>: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu</b>                          |
| <b>IMF</b>    | <b>: International Monetary Fund</b>                              |
| <b>İHİD</b>   | <b>: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi</b>                         |
| <b>İİBF</b>   | <b>: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</b>                     |
| <b>İÜİFD</b>  | <b>: İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi</b>         |
| <b>İÜSBFD</b> | <b>: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi</b> |
| <b>İYUK</b>   | <b>: İdari Yargılama Usulü Kanunu</b>                             |
| <b>KAYA</b>   | <b>: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor</b>                    |
| <b>MEHTAP</b> | <b>: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi</b>              |
| <b>ODTÜ</b>   | <b>: Ortadoğu Teknik Üniversitesi</b>                             |
| <b>OECD</b>   | <b>: Organisation for Economic Co-operation and Development</b>   |
| <b>ÖSYM</b>   | <b>: Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi</b>                       |
| <b>PAR</b>    | <b>: Public Administration Review</b>                             |
| <b>PL</b>     | <b>: Public Law</b>   |
| <b>PTT</b>    | <b>: Posta Telgraf Teşkilatı</b>                                  |
| <b>SBE</b>    | <b>: Sosyal Bilimler Enstitüsü</b>                                |
| <b>SBF</b>    | <b>: Siyasal Bilgiler Fakültesi</b>                               |
| <b>SPK</b>    | <b>: Sermaye Piyasası Kurulu</b>                                  |
| <b>SSCB</b>   | <b>: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği</b>                   |
| <b>TBB</b>    | <b>: Türkiye Barolar Birliği</b>                                  |
| <b>TBBD</b>   | <b>: Türkiye Barolar Birliği Dergisi</b>                          |
| <b>TBMM</b>   | <b>: Türkiye Büyük Millet Meclisi</b>                             |

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>TCK</b>        | <b>: Türk Ceza Kanunu</b>   |
| <b>TDK</b>        | <b>: Türk Dil Kurumu</b>  |
| <b>TİD</b>        | <b>: Türk İdare Dergisi</b>   |
| <b>TMSF</b>       | <b>: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu</b>   |
| <b>TODAİE</b>     | <b>: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü</b>   |
| <b>TRT</b>        | <b>: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu</b>  |
| <b>TÜSİAD</b>     | <b>: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği</b>  |
| <b>UNDP</b>       | <b>: United Nations Development Programme</b>   |
| <b>Yay.</b>       | <b>: Yayın</b>  |
| <b>Yönetmelik</b> | <b>: 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun<br/>Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında<br/>Yönetmelik</b> |



## GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler, yönetimde şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik kavramlarını da gündeme getirmiştir. Devletin sosyo-ekonomik ve kültürel alana müdahalesindeki artışlar, yönetimdeki yozlaşma ve yolsuzluklar ile eğitim düzeyi ve teknolojideki gelişmeler, açıklık ve şeffaflık düşüncelerinin olgunlaşmasına katkıda bulunmuştur.

1980'lerin ikinci yarısından itibaren kamu yönetimi disiplininde sıkça kullanılan 'kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim' kavramlarının şekillendirdiği kamu yönetimi yaklaşımı, yönetim sisteminin sorunlarını çözmek için devletin küçültülmesini, hesap vermesini ve vatandaş odaklı olarak hareket etmesini savunmaktadır. Yaklaşımın amacı etkili, ekonomik ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır.

Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşımlar, kamu yönetiminin açık/şeffaf, katılımcı, vatandaşın talep ve beklentilerine duyarlı, şeffaf ve bilgi teknolojilerinden faydalanan bir şekilde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yapı, vatandaşın karar alma sürecine katılmasını, kamu yönetimi ve hizmetleriyle ilgili bilgi almasını ve kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı hale getirilmesini de içermektedir.

İdarenin; bireyleri idari işleyişe egemen olan ilkenin, kamu yararı olduğuna inandırmasının ve devlet-birey ilişkisinde güven sorununu aşmasının en kolay yolu açıklığın sağlanmasıdır.

Açıklık en genel anlamda, idarenin herkesçe görülebilmesi anlamına gelmektedir. İdari etkinliklerin, dosyaların görülebilmesi, idareden her türlü bilgi alınması, belge alınması, idari yerlerin gezilmesi bu kapsamda sayılmaktadır (Akıllıoğlu, 1991: 9).

Etkili, verimli, sorumlu ve şeffaf bir kamu yönetimine duyulan ihtiyaç, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili çalışmalara daha fazla yönelmesine

neden olmuştur. Yönetimde açıklık/şeffaflık düşüncesi ve bu amaçla yapılan yasal düzenlemeler, bu tür ihtiyaçların ürünüdür. Özellikle, 1980'lı yıllardan itibaren dünyada, yönetimde şeffaflık düşüncesi ve uygulamaları hızla gelişmeye başlamıştır. (Kaya, 2006: 3).

Çağdaş demokrasilerde, devletin yani idarenin yaptığı işler hakkında tek yönlü olarak halka bilgi vermesi yeterli kabul edilmemekte, kamusal faaliyetlerin topluma açık olması ve kişilerin kamuya ait bilgi kaynaklarından, bağımsız olarak, istedikleri bilgi ve belgelere erişebilmesi yolları açılmaktadır. Bilgi edinme hakkı da bu yollardan biri olarak, modern demokrasinin ayırt edici bir özelliğidir. Başka bir deyişle, demokratik bir devlette şeffaflığı, kamu hizmetlerinde halka yakınlığı, eşitliği, katılımı, hakkaniyeti ve halk denetimine açıklığı sağlayabilme temel hedeflerdir ve bu hedefleri hayata geçirmenin en önemli araçlarından birisi, bilgi edinme hakkıdır.

Bu çalışmada açıklık/şeffaflık anlayışı çerçevesinde bilgi edinme hakkı ve Türkiye'de kamu yönetimine etkisi anlatılacaktır. Bu amaçla, ilk bölümde, genel olarak kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık kavramlarına hesap verebilirlik, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü gibi diğer tamamlayıcı unsurlar ile birlikte yer verilecektir.

İkinci bölümde, bilgi ve belge kavramları ve bilgi edinme konusu anlatıldıktan sonra, kamu yönetiminde bilgi edinme hakkının ortaya çıkışı, kapsam ve amacı yanında Türkiye'de bilgi edinme hakkının anayasa ve yasalar düzeyindeki gelişimi üzerinde durulacaktır. Bunu yaparken, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kapsam, amaç, bilgi edinme başvurusunda bulunacak bireylerin hakları ve bilgi edinme hakkının sınırlılıkları gibi unsurlarıyla ayrıntılı olarak incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise, ülkemizde bilgi edinme hakkının kullanılmasında yaşanan sorunlar ve bu hakkın kullanımındaki gelişmelere değindikten sonra, bilgi edinme hakkının kullanılmasının kamu yönetiminin yönetsel ve teknik altyapısının yeniden düzenlenmesi, kamu yönetiminin denetimi ve kamu yönetimin işleyişinin iyileştirilmesi yönünden etkileri ele alınarak çalışma tamamlanacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIK

#### 1.1.Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramı

Yönetim, uygun bir ortamda, bir gruba bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi sürecidir (Bozkurt, 2008a: 265).

Yönetim genelde, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla kaynakların eşgüdümlemesi biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetim olgusu toplumsal yaşam içinde küçük büyük tüm gruplarda, başkalarını etkilemek ya da başkalarıyla işbirliği yaparak belli amaç/amaçları gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetleri anlatmaktadır.

Başka bir tanıma göre yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amaç için bir araya gelerek aralarındaki örgüt amacına yönelik olarak yapılan etkinliklerin bütünüdür (Öztekin, 2002: 129) .

‘Yönetim, hukuksal, örgütsel, siyasal ve ekonomik yönleri bulunan ve önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ve kararlı bir eylem’, ‘grup çabasıyla iş başarma ve koordinasyon’, ‘kaynakların belirli bir amacın gerçekleşmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti’ (Ergun, 2003: 608 ve Eryılmaz, 1994: 3), ‘devletin işlevlerini yerine getirmek üzere üstlendiği eylem ile yaptığı işlemlerin tümü’ (Öztekin, 2005: 17), ‘eldeki madde ve insan kaynaklarını, örgüt amaçları doğrultusunda etkili ve verimli bir biçimde kullanma sanatı; bir organizasyonda tüm ekonomik kaynakların en etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, planlanması ve organize edilmesi’ ([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org)) gibi unsurları içeren bir kavramdır.

Yönetim, ayrıca, ortak amaçların etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için işbirliği yapmış grup faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesiyle ilgili tüm çabaları içine alarak, önceden

belirlenmiş hedefler doğrultusunda koordine olma süreci (Akpınar, 2006: 1) olarak tanımlanmaktadır.

Kısaca, yönetim, en küçük sosyal birim olan aileden en büyük siyasal otorite olan devlete kadar farklı düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir (Kaya, 2006: 21).

Kamu yönetimi ve özel yönetim ise yönetim kavramları içinde yer alan kavramlardır. Kamusal ve özel yönetimlerin, belli ölçüde benzer amaçları olduğu ve bunların gerçekleştirilmesinde benzer araçlar kullandıkları görülmektedir. Ancak kamu yönetimi ve özel yönetim arasında görüş ve anlayış ile yapı ve işleyişten kaynaklanan siyasal çevre, kamu yararı, kurallara bağlılık, sosyal maliyet, siyasal liderliğin sık değişmesi, hakemlik, kamu gücü ve kuralların yoğunluğu biçiminde özetlenen temel farklılıklar bulunmaktadır.

Yönetim kavramında olduğu gibi kamu yönetimi kavramının da üzerinde uzlaşmış tek bir tanımı bulunmamaktadır. Kamu yönetimi kavramı üzerine yapılan belli başlı tanımlamalar şu şekildedir (Taş, 2005: 5-6):

- Devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir. Kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimidir (Ergun, 2004: 8).
- Parlamenter demokrasilerde kamu yönetimi, halkoyuyla seçilmiş olan yürütme organının buyruğu altında çalışan ve belirlenen politikaları, çıkarılan yasaları uygulayan aygıttır ( Emre, 2003: 183).
- Düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesi ve işleyiştir (Gözübüyük, 2000: 2). Devletin siyasal ve yönetsel olarak örgütlenmesini teorik ve pratik açılardan inceleyen ve devletin faaliyetlerine uygulanan bir bilim dalıdır (Akın, 2000: 77).

- Bir başka tanıma göre kamu yönetimi, bir devlet örgütlenmesi içinde bulunan tüm vatandaşların gelişmesi, huzuru, güvenliği, mutluluğu, sağlığı, eğitimi gibi konularda çaba harcayan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ortak çabalarının bütünü, kısacası toplumun ve devletin genel yönetimi ve devletin, yasama ve yargı görevleri dışındaki, yürütme ile ilgili tüm görevlerini yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerinin çalışmalarının toplamıdır (Öztekin, 2002: 130).
- Ergun (2004: 5-6) kamu yönetimi kavramını tanımlarken bu kavramın üç yönü üzerinde durmaktadır. Buna göre *ilk olarak* kamu yönetimi, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesinde, olayların ve nesnelere, oluşum, yapı ve gelişimindeki nedensellikleri açıklamaya çalışan, mantıksal düşünceyi temel alan, tarihsel ve çözümlemeci nitelikte bilgi düzenini belirleyen yönetim bilimini içerecek biçimde tanımlandığında, kamu yönetimi; devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı belirlemektedir. Kamu yönetimi *diğer bir yönü* ile devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereçler ile bunların yönetimini içermekte, *üçüncü bir yönüyle* de siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu organların oluşturduğu siyasaları uygulayan örgütler bütünü anlatmaktadır.
- Eryılmaz (2002a: 6-7)' a göre ise kamu yönetimi kavramının işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmakta, buna göre *işlevsel olarak kamu yönetimi*, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama süreci, kısacası kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreci, *yapısal olarak kamu yönetimi* kavramı ise, devletin örgütsel görünümüdür.

## 1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışına dair genel çerçeve çizildikten sonra kavramın temel unsurları anlatılacaktır.

### 1.2.1. Genel Çerçeve

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1970'lere kadar 'altın çağı'nı yaşayan kapitalizm, 1970'lerden itibaren kâr oranlarının düşmesiyle birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri sarsarak yeni bir bunalıma girmiştir. Bu bunalım 'neo-liberal' ideolojiyi doğurmuş ve bu ideoloji devletin rolünün yeniden tanımlanmasını gerekli kılmıştır. Bu amaçla, kapitalist devletler başta olmak üzere, özelleştirme, deregülasyon, liberalizasyon gibi adlar altında bir dizi reform çalışması başlamıştır. 1980'lerden bu yana gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş ülkelerde kamu yönetimi alanında köklü reform çalışmaları yapılmaktadır. Kamu yönetimi disiplinde bu reform çalışmaları geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından 'yeni kamu yönetimi yaklaşımı'na ve sonrasında 'yönetişim yaklaşımı'na ve bürokratik devlet örgütlenmesinden 'girişimci devlet örgütlenmesi'ne geçişi sağlamıştır (Güzelsarı, 2004: 86).

Reformlar vasıtasıyla rolü yeniden tanımlanan devlet, üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerinden geri çekilerek sadece düzenin devamını sağlayacaktır. Devletin rolündeki bu değişim, 1900'lü yıllardaki yönetim/siyaset ikileminin ve yönetimin 'teknik' bir işlev olarak tanımlanmasının yeniden canlanmasına yol açmıştır. Siyaset/yönetim ayrımı açısından yönetsel yapıların sadece hizmetlerin 'tedarikçileri' oldukları, faaliyetlerin ise siyasal alanda belirlendiği düşüncesi yeniden tescillenmiştir. 'Kamu işletmeciliği' (public management) olarak adlandırılan yeni bir yaklaşım bu kavrayışın ifadesi olarak kamu yönetimi yazınına girmiştir (Perry ve Kraemer, 1983). Kamu örgütlerinde işletme yönetimi kuramı ve uygulamasının geçerliliğinin giderek daha fazla benimsendiği bu dönem, Hood (1990)'un deyişiyle, geleneksel kamu yönetiminin 'imparatorluğunu yitirmeye' başladığı yıllardır. 1980'lerin sonlarında 'yeni' ön ekini alarak 'yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi' olarak adlandırılan düzenlemeler ilk reform

çalışmalarından radikal bir farklılık göstermekten ziyade devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün tanımlanması çabalarındaki nüansları ifade eder (Ömürgönülşen, 1998; 2003). Bu çalışmada ‘yeni kamu yönetimi’ terimi kullanılacaktır.

‘Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik’ (3E) değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Böylelikle, kamu yönetiminde ‘hukuksal ussallık’ yerini ‘ekonomik-işletmeci ussallık’ a bırakır (Tan, 1995: 176-177).

Bu gelişmelerin kamu yönetimi disiplinine yansımaları ile 1980’ler boyunca kamu yönetimi kuramcılarının ‘kuramsal’ tercihin yerine ‘uygulama’yı; siyasal olmanın yerine siyaset dışında kalmayı; makro bakış açısı yerine mikro düzeyde incelemeyi; uzun vadeli olmaktan çok kısa vadeli; radikal değişimlerden çok iyileştirme; özelleştirme, rekabet ve teknolojik yenilikler yönündeki tercihlerini arttırmışlardır (Üstüner, 1992: 128).

1990’lı yıllarda ise kamu yönetiminde teknikçi kavrayış içinde ‘devlet’ kavramının yeniden canlanmasına tanık olunmuştur: ‘Devletin yeniden düzenlenmesi’, ‘girişimci devlet’, ‘piyasa-dostu devlet’, ‘yönetişim’, ‘kamu yönetişi’ gibi kavramlar kamu yönetimi yazınında sıkça yer almaya başlamıştır.

Uluslararası düzeyde kamu işletmeciliği yaklaşımının yaygınlaştırılmasında, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının rolü büyüktür. Bu kuruluşlar, ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar olarak kamu işletmeciliğinin uygulanmasını olanaklı kılmaktadır. Bu kuruluşların reform gündemlerini, bu sebeple, ‘liberalizasyon’, ‘deregülasyon’, ‘özelleştirme’, ‘bürokrasiden kaçınma’, ‘bütçe reformu’, ‘performans ölçümleri’, ‘işletme-türü yönetim’, ‘yönetimde saydamlık’, ‘rekabet’, ‘etkinlik’ ve ‘etkililik’ gibi unsurlar belirlemektedir. Diğer yandan, gerek yaklaşımın kavramsal ve kuramsal çerçevesinin oluşturulması ve meşruiyet kazandırılmasında gerekse de reform programları adı altında uygulamaya konulmasında yukarıda sıraladığımız uluslararası kuruluşların

yanı sıra yönetim danışmanları ve meslek grupları, çeşitli düşünce üretme örgütleri (think-tanks), işletme okulları ve araştırma enstitüleri önemli rol oynamaktadırlar. Özellikle, 1990'larda devletin önemli kademelerine yerleştirilen yönetim danışmanlarının reform süreçlerinde güçlü 'devlet aktörleri' olarak faaliyet gösterdiklerine sıklıkla rastlanmaktadır (Martin, 1998). Ayrıca, siyaset/yönetim ayrımını destekleyen danışmanlar, özel sektörde uygulanan 'toplam kalite yönetimi', 'performansa göre ücret sistemi' gibi uygulamaların kamu sektörüne uyarlanmasına aracılık etmektedirler (Pollitt, 1996: 85).

### **1.2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları**

Yeni kamu yönetiminin temel unsurları açıklık/şeffaflık, hukukun üstünlüğü, işlem maliyeti - hesap verebilirlik, katılımcılık, esneklik, etkinlik, stratejik yönetim olarak sıralanabilir. Bu unsurları aşağıdaki gibi açıklayabiliriz:

#### **1.2.2.1. Açıklık/Şeffaflık**

Devletin şeffaflığının sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar mekanizması için büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu, izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarenin yolsuzluklarını azaltacaktır. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla kararların meşruluğu sağlanacaktır (Kuzey, 2003: 1). Açıklık/şeffaflık konusuna ilerideki bölümlerde daha ayrıntılı olarak yer verilecektir.

#### **1.2.2.2. Hukukun üstünlüğü**

Kurumların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunların tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir.

#### **1.2.2.3. İşlem Maliyeti – Hesap Verebilirlik**

Kamu yönetiminde genel vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. Sorumluluk ve yetkileri açık olarak tanımlanacak yöneticilere yönetme özgürlüğü sağlanarak,



yöneticilerin alacakları tüm kararlarda maliyet bilinci ile davranmaları sağlanacaktır (Güzelsarı, 2004: 4)

Sarf etme yerine maliyet kesintisine, yani kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmıştır. Bunun için kamu hizmetlerinin gördürülmesinde rekabeti artırıcı girişimlere yer verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Hesap verebilirlik(accountability), hesap verebilme kavramları da kamu yönetimi alanında sıkça kullanılır hale gelmiştir. Hesap verebilirlik; bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgililere karşı cevap verebilir olması, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etmesi ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine almasıdır.

#### **1.2.2.4. Katılımcılık**

Vatandaşların, sadece seçimlerde oy vermelerinin dışında ve buna ek olarak, siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, vatandaş hakları, demokratik yönetim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması gibi kavramlarla birlikte kullanılmaktadır (Kösekhya, 2003: 35).

#### **1.2.2.5. Esneklik**

İdari sistemlerin düzenlenmesinde piramit örgüt modeli yerine, yatay örgütlere geçilmiştir. Dolayısıyla, geleneksel devlet örgütlenmesi içinde bürokratik yapıların birbirleriyle ‘kullanan ya da yararlanan öder’ ilkesi temelinde ilişki kuracak olan yarı-özerk birimlere ayrılması sonucunda, bağlı oldukları bakanlıklardan ayrı olmakla beraber devletin denetimine bağlı kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar şeklinde yapılandırılmaya başlamıştır (Güzelsarı, 2004: 4) Ülkemizde de bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan, BDDK, SPK, Rekabet Kurumu gibi kuruluşlar idarenin esnek bir şekilde örgütlenmesine örnek olarak gösterilebilir.

Hizmetlerin esnek sunumu da önem kazanmıştır. Bu anlamda vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin saygın ‘müşterisi’ olarak

tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu işletmeleri özelleştirme yoluyla parçalanmış, esnek, uzmanlaşmış ve özerk birimlere bağlanmıştır.

#### **1.2.2.6. Etkinlik**

Etkinlik kavramı, sonuca ulaşmada gösterilen başarıyı ifade etmekte olup; uzun dönemdeki vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, teknik donanım, insanların bir takım kaygılarına karşı duyarlı olması, bu kaygıların dile getirilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir.

#### **1.2.2.7. Stratejik Yönetim**

‘Süreçlere odaklı’ bir yönetim anlayışından ‘sonuçlara odaklanan’ bir yönetim anlayışına geçilmiştir. ‘Sonuç odaklı’ yönetim anlayışı, kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilmelerini ifade eder. Resmi süreç ve kurallara bağlı uygulamaların temel alındığı ‘idare’ (administration) yerine, sonuçlara ulaşılması için kaynakların etkin kullanımına yönelik bir ilginin öne çıkarılması, kamu sektöründe ‘yönetim’in (management), faaliyet sürecinden üstün olduğu düşüncesine öncelik kazandırmıştır. Kaynakların dağılımında performans ölçümlerinin sonuçları dikkate alınacağından, performans göstergeleri, performansa bağlı ödeme ve kalite geliştirme gibi konular önem kazanarak, performans değerlendirmesi ve verimlilik kriterinin belirlenmesinde niceliksel yöntemlerin kullanılması önerilmektedir (Gündoğan, 2004: 22).

Yeni kamu yönetimi, devlet örgütlerinin kendilerine yüklenen misyonları nasıl başaracaklarına ilişkin bir yaklaşım önerisi getirirken, esas itibariyle, analiz birimi olarak ‘yürütme işlevi’ne odaklanır (Üstüner, 2000). Bu alanın gerçek müşterileri ise yürütme işlevini üstlenen yöneticilerdir. Etkin bir yönetim için ise, kamu yöneticileri arasında rekabetin başlatılması gerekmektedir. Kamu işletmeciliği yaklaşımında idarecilerin ve yöneticilerin belirleyici ‘müşteriler’ olarak kabul edilmesi, bürokrasinin klasik formülasyonuna yeni bir bakış açısı getirme çabasının bir ürünüdür.

1990 sonrasında kamu yönetimi alanında devletin rolü üzerinde yapılan tartışma sadece devletin işlevlerinin sınırlandırılması, yani devletin ekonomiden çekilmesi üzerine olmamış; ayrıca, devletin kurumsal yapısı da giderek önem kazanmıştır. Devlet sadece küçültülmemeli ayrıca farklı bir rol üstlenmelidir; girişimcilik ruhu ile harekete geçirilen devlet, piyasa-yönelimli olmalıdır (Walsh, 1995: 3). Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde ‘bir duruş, eğilim, öğreti ve hatta kamu yönetimi yaklaşımının yerine evrensel bir paradigma’ (Coombes, 1998: 23) olarak önerilen yeni kamu yönetimi, her ne kadar devletin ‘verimliliğini’ geliştirmede kullanılacak tekniklerin bir bütünü gibi sunulsa da, gerçekte piyasa güçlerinin uygun koşullarda işleyişinin devlet eliyle desteklenmesi ve aynı zamanda düzenlenmesi politikalarının bir parçası olmuştur. Başka bir deyişle, devlet, kapitalist küreselleşme sürecinde özel sektörün uzun vadeli stratejilerini düzenleyecek ve bu düzenlemede küresel bütünleşmede kolaylık sağlayacak bir devlet olmalıdır (Klicksberg, 1994: 188).

1980’lerden bu yana, neo-liberal politikalarla kamu hizmetlerinin bedelsiz olmaktan çıkarılması, ‘kullanan ya da yararlanan öder’ ilkesinin uygulanması, devlet-yurttaş ilişkilerinin yöneten-yönetilen’den üretici-tüketici (müşteri) konumuna dönüştürülmesi gerektiği hem söylemde hem de reform uygulamalarında yerini korumaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında, kuramcılar, özel sektör ile benzer çözüm yolları geliştirmek üzere örgütsel yapılanma, toplam kalite yönetimi, müşteri odaklı yönetim ve müşteri tatmininin ölçümü gibi hizmet sunum sistemleri için alternatif yapıları (agency) ve sistemleri önermişlerdir. Ayrıca, alternatif bütçe sistemlerine (katma bütçe, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar, performansa dayalı bütçe ve yerel yönetimlerin kendi bütçelerini yaratacak olanaklar gibi) vurgu yapılarak, bütçe politikalarının yeniden düzenlenmesine ilişkin stratejilere ağırlık verilmiştir. Kamu sektörünü işletme-vari kılmaya dönük bu çabalar, önceki dönemlerin yaklaşımlarından farklı olarak, devlet-piyasa; devlet-bürokrasi; devlet-vatandaş ve bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde de bir dönüşümü temsil eder. Bu gelişmelerin açıldığı yönelim ise doğrudan devletin içerden piyasalaştırılması, devletin bir piyasa aktörü olarak piyasa mekanizmalarının ve özel sektörün uygun işleyişine elverişli zemini hazırlayacak şekilde rolünün yeniden tanımlanmasıdır.

### 1.3. Açıklık/Şeffaflık Kavramı

Açıklık/şeffaflık kavramının tanımını yaptıktan sonra, yönetimde açıklık/şeffaflığın ortaya çıkışı ve gelişimine, unsurlarına, nedenlerine ve son olarak da yönetimde şeffaflığın yararlarına bakmak gerekir.

#### 1.3.1. Tanım

Kamu yönetiminin geleneksel özelliklerinden birisinin yönetimde gizlilik, bilgi ve belgeleri paylaşmada isteksizlik olduğu ifade edilmektedir. Max Weber, bürokrasilerin bu eğilimini keşfetmiş ve bütün bürokrasilerin, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalıştığını, bürokratik yönetimin her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğiliminin bulunduğunu ve bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterdiğini ifade etmiştir (Weber, 2003: 315).

Gizliliğin zıt anlamı olarak kabul edilen açıklık, sözlük anlamı olarak; *aleniyet, gerçeği olduğu gibi yansıtma durumu, bir söz veya yazıda maksadın açık olması özelliği, duruluk, anlaşılabilirlik* olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2005: 13). Aynı zamanda açıklık kavramı, aleniyet, aşikârlık, berraklık, anlaşılır olmak, bir şeyin gizli olmaması, göz önünde, açık ve anlaşılır olması demektir (Fındıklı, 1996: 103). Yine açıklık, perdelerin kaldırılması ve böylelikle arkasında olup bitenlerin rahatça görülebilmesi, saklanan şeylerin bilinmesi anlamına da gelmektedir (Eken, 1995: 62).

Kapalılık/gizlilik ise, *karanlık ve anlaşılması güç şeyler anlamında kullanılan donuk, mat* gibi kelimelerdir (Türk Dil Kurumu, 1992: 398). Açıklıkla ilgili bu kavramlar, ‘idari’, ‘yönetim’ ya da ‘yönetimsel’ kelimeleriyle birlikte kullanılarak kamu yönetimi alanında gizli ve kapalı yönlerin bilinmesine izin verilmesini ve faaliyetlerin herkesçe görülmesini ifade etmektedir (Özkan, 2004: 16).

Açıklık, karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış muhtemel hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını öngören ve bunların ortaya çıkarılmasına uygun bir

idari işleyişin oluşturulmasını da ifade etmektedir. Yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındaki gizlilik ise, ortadan kaldırılması gereken bir engel olarak görülmektedir (Sezginer, 1998: 300).

Kamu yönetimi düşüncesinde yönetimde açıklık kavramını ifade etmek üzere *şeffaflık*, *saydamlık*, *aleniyet* (Duran, 1998: 28), *idari açıklık*, *günüşiğinde yönetim* (Özay, 2002: 142), *yönetimde demokrasi* gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Yönetimde açıklık, hukuk devleti ilkesinin olduğu kadar 1980'lerden itibaren tüm dünyada kamu yönetimi alanında tartışılan kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi kavramların unsurlarından olan hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, hukukun üstünlüğünün sağlanmasının en önemli gereklerinden birisidir. Yönetimde açıklık, devletin varlık nedeninin ve asıl ödevinin halka hizmet olduğu gerçeğinin doğal ve kaçınılmaz bir gereğidir (Özkan, 2004: 16).

Yönetimde açıklık, idareye göz kulak olunması, idare önündeki perdelerin kaldırılması, idarenin kapılarının açılması ve herkesin gözü önünde çalışması anlamına gelir (Robertson, 1982: 152). Yönetimde kapalılıktan açıklığa geçiş, yönetime güveni, idarenin işleyişindeki objektifliği, dürüstlüğü, kararlılığı, ekonomik olmayı, adilliği ve etkinliği sağlayacaktır (Güran, 1982: 105).

Yönetimde açıklık, yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesini ifade eder (Eken, 1998b: 1214). 'Açık (open) yönetim', 'şeffaf (transparent) yönetim', 'demokratik (democratic) yönetim', 'saydam (obvious) yönetim', 'günüşiğinde yönetim (government in the sunshine)', 'öngörülebilir (predictable) yönetim', 'hesap verebilir (accountable) yönetim' gibi kavramlar yönetimde açıklıkla yakından ilgilidir.

Yönetimde açıklığın tanımlarında, açıklığın ortak noktalarına olduğu kadar farklı boyutlarına da işaret edilmektedir. Bu bağlamda, yönetimin işleyiş süreçlerinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde izlenen aşamaların şeffaf olması ve toplum tarafından görülebilmesi, yönetsel faaliyetlerin, dosyaların herkesçe görülebilmesi, her türlü bilgi ve belge alınması hatta yönetimin faaliyette bulunduğu mekânların görülebilmesi (Özkan, 2004: 16; Akıllıoğlu, 1990: 815), kamuoyunun

yönetimde neler olduğundan haberdar olması (Aycı, 2005), yönetimin kararlarının ve bu kararların uygulanması ile ortaya çıkan sonuçların ayrıntılı olarak açıklanması, kamuoyunda tartışılabilmesi, toplumun görüş, eleştiri ve önerilerinin alınması (Fındıklı, 1993: 452; Kazancı, 1978: 38), yöneticilerin karar, eylem ve davranışlarının gizlilik içinde yürütülmemesi (Aktan, a), yönetimin hukuki tasarruflarını bütün ayrıntılarıyla topluma açıklaması, kamuoyunda bunların tartışılması ve bu tartışmalardan çıkan sonuçlardan yararlanılması (Kazancı, 1978: 38) yönetimde açıklık olarak tanımlanmıştır. Açıklığa sınır tanımayan bir tanımda ise; açıklık her türlü bilginin, bu bilgileri talep eden herkese verilmesi ve ülkeler arası bilgi alışverişinin hiçbir hukuksal engel olmadan yapılabilmesidir (Akıllıoğlu, 1990: 806).

Yönetimde açıklık, genel olarak, idarenin yaptığı işlemleri herkesin ve en başta ilgililerin görmesi, bilmesi ve öğrenmesi ile sağlanır. Bu nedenle idarenin elindeki bilgi ve belgeleri bu kimselere ulaştırması veya onlara bu bilgileri edinme hakkını tanınması gerekir (Duran, 1998: 29). Başka bir deyişle yönetimde açıklık, bilgi ve belgelerde açıklığı sağlar ve idarenin sahip olduğu bilgi ve belgelere erişilmesi hakkını tanır. Bilgi ve belgelerde açıklık ilkesi, bilgi edinme hakkının kaynağı (Akıllıoğlu, 1983: 116), bilgi hukukunun özüdür (Akıllıoğlu, 1990: 815-816). Yönetimde açıklığın özü, idarelerin, neler olup bittiğini bilmeyi arzu eden sokaktaki vatandaşı memnuniyetle karşılamalarıdır (Herlitz, 1958: 54).

Görüldüğü üzere, yönetimde açıklık demokrasinin bir gereğidir. Vatandaşlar açıklık sayesinde nasıl yönetildiklerini görerek, idarenin faaliyetlerini denetleyebilme imkânına kavuşacak ve açıklık ilkesi, idarenin faaliyetlerinde ancak kamu yararı veya bir bireyin kişisel haklarının korunması gibi istisnai durumlarda sınırlandırılabilir.

Açık bir yönetim sisteminde, kamu yönetimi toplumun çıkarları dâhilinde faaliyette bulunmakta ve farklı çıkarların birbirini bertaraf etme ve ezmelerine imkân tanımamaktadır. İdarenin, gizlilik ilkesini kabul ettiği sistemlerde ise bazı çıkar grupları, güçleri oranında idarenin elindeki bilgilere ulaşabilmekte ve kararları etkileyebilmektedir. Oysa açıklık uygulamalarıyla, sosyal gruplar arasındaki

çatışmalar, yerini farklı çıkarların temsiline ve katılımına dayalı bir uzlaşmaya bırakmaktadır (Özkan, 2004: 18).

### **1.3.2. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Onsekizinci yüzyılın sonundan bu yana kamu yönetiminde hâkim olan takdire dayalılık ve gizlilik ilkeleri kuramsal dayanağını 18. ve 19. yüzyılların klasik liberal düşünce ve uygulamalarından almakta ve devletin ülkeyi dış tehlikelere karşı savunma, içeride düzen ve güvenliği sağlama gibi sınırlı bir sorumluluğa sahip olmasından kaynaklanmaktaydı. İktisadi ve mali kaynakları yerinde kullanmayıp, israf edeceği ekonomide doğal gidişatı olumsuz etkileyeceği gerekçesiyle, yetkilerinin asgari düzeyde tutulması gerektiği savunulmaktaydı.

20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan sosyal, politik ve ekonomik gelişmeler mevcut yönetim sisteminde değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. ‘Sosyal Refah Devleti’ anlayışı ile devletin yetki alanı genişlemiş, sosyal ve ekonomik alana müdahalesi artmıştır (Günaydın, 2003: 130).

Kamu hizmetlerinin ve kamu faaliyetlerinin alanının ve hitap ettiği ‘kamu’nun genişlemesi, devletin her alanda kendini hissettirmesine ve bireylerle sık sık karşılaşır hale gelmesine neden olmuştur. Bu gelişmeyle bireylerin bu faaliyetlerin yürütülmesinden zarara uğrama olasılıkları artmıştır (Eken, 1993: 28).

Yaşamlarının hemen her alanında idari işlem ve eylemlerle karşılaşan bireyler, kendilerini bu derece etkileyen müdahalelere karşı haklarını savunabilmek için bir farkındalığın oluşmasıyla, bu işlemlerin nasıl ve ne şekilde yapıldığını bilme ihtiyacı duymuş ve bu ihtiyaç da ilgili kararların nasıl alındığı konusundaki bilgilenme taleplerinin artmasına neden olmuştur (Adalı, 2004: 11). Bu taleplerinin artmasında artan devlet müdahalesinin yanında eğitim ve kültür düzeyindeki gelişmeler, teknolojik ilerlemeler ve yaşam anlayışındaki değişimler etkili olmuştur (Bozkurt, 2008b: 18-19).

Yönetimde açıklığın sağlanması ile ilgili gelişmelerin başlangıcını Aydınlanma dönemine kadar götürmek mümkündür. Bu dönemin filozofları,

demokrasilerde bilginin önemi üzerinde ısrarla durmuş ve yasal düzenlemelerin yayınlanması, yargı kararlarının gerekçelendirilmesi, milli ve mahalli meclis toplantılarının halka açılması, önemli projelerin açıklanması gibi bazı tedbirlerin alınmasında önemli rol oynamışlardır (Eken, 1993: 44).

Dünyadaki şeffaflığa ilişkin uygulamaların başlangıcı İsveç'te 1766 yılında çıkarılan Basın Özgürlüğü Kanunu'na kadar gitmektedir (Arslan, 2010: 191). Buna rağmen genel olarak şeffaflıkla ilgili ilk uluslararası düzenlemelerin 1948 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 19. maddesiyle yapıldığı kabul edilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2011: 4).

Gün ışığında yönetim anlayışının doğup geliştiği ülke olan ABD'deki şeffaflık ve açıklık uygulamaları ile ilgili adımlar ise 1966 yılında başlamaktadır (Akpınar, 2011: 238). Bu tarihte Birleşik Devletlerde bilgi edinme özgürlüğüyle ilgili *Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu* (Freedom of Information Act) çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyi 1970'lerin başında Kongre'nin Watergate Skandalı ve diğer gizlilik karşıtı yasalara bir cevap olarak, 1976 yılında hükümet müzakerelerini kamuoyu denetimine açan '*Gün Işığında Yönetim Yasası*' (The Government in the Sunshine Act) takip etmiştir (Bugaric, 2004: 490–491)

ABD'de şeffaflık ve açıklık alanında yaşanan değişimler aynı yıllarda Avrupa kıtasında da görülmeye başlanmıştır. Örneğin, 1978 yılında kabul edilen İspanyol Anayasasında, etkinlik ve kamu yönetiminin etkililiği, hukukun üstünlüğü ve tarafsızlık gibi anayasal ilkeler arasında şeffaflık ilkesi de sayılmıştır (Akpınar, 2011: 239). Aynı yıllarda (1978'de) Fransa'da '*Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu*' çıkarılarak yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması için önemli adımlar atılmıştır (Arslan, 2010: 191).

Açıklık ve şeffaflıkla ilgili en ilginç deneyim hiç şüphesiz dönemin SSCB eski Genel Sekreteri M. Gorbaçev'in orijinal adıyla başka diğer dillere geçen '*glasnost*' ve '*prestorika*', yani 'açıklık' ve 'yeniden yapılanma' adı altında yaptığı reform çalışmaları olmuştur. Uzun yıllar demokratik geleneklerden uzak ve dışı kapalı olarak idare edilen Sovyetler Birliği üyesi ülkelerde açık yönetimin



eksikliğinin nelere mal olduğu bu ülkelerin dağılmasıyla ortaya çıkmıştır. Reformların yürütücüsü Gorbaçev ‘*Kamusal işlerde ve hayatın her sektöründe daha çok açıklık istiyoruz ... Temel gerçek budur... Bize daha çok ışık gerekmektedir...*’ diyerek (Eken, 1994: 53) gelmekte olan tehlikeyi önlemeye çalışmışsa da, kapalı yönetim karanlığında büyüyüp gelişen yozlaşmalar sistemin sonunu getirmiştir.

Dünya genelinde yaşanan bu gelişmeler uluslararası çeşitli örgütlerin kurulmasına yol açmıştır. Bu kapsamda şeffaflığın kamu yönetimi alanında uygulanmasını sağlamak, böylece yolsuzlukları önlemek amacıyla 1993 yılında Berlin’de *Uluslararası Şeffaflık Örgütü*nün (Transparency International) kurulması büyük bir önem taşımaktadır. Örgüt şeffaflığın olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek kötü yönetim ve yolsuzlukların boyutuna ilişkin her yıl düzenli raporlar yayınlarak, daha açık ve şeffaf yönetime geçmeleri için kamuoyu oluşturmaya çalışmaktadır.

Açıklık ve şeffaflık konusunun gündemde kalmasına katkıda bulunan yapılardan biri de Avrupa Birliğinin kurumsal yapısı olmuştur. Birlik, benimsediği ilkeler aracılığıyla açıklık ve şeffaflık uygulamalarını yeni üye olacak ülkelerin müktesebatlarının bir parçası haline getirmeye çalışmaktadır.

Kamu yönetimi alanında Kopenhag ve Madrid Kriterlerinin nasıl pratiğe geçirilebileceğini ortaya koymak için 1999 yılında kabul edilen 27 nolu SIGMA Raporu (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerini açıklamak açısından önemli bir eksikliği gidermiştir. Raporda yer alan dört temel ilke, kamu yönetimi ilkeleri olarak kabul edilmiştir. Bunlar; *güvenilirlik ve hukuk güvenliği* (yasal kesinlik); *açıklık ve şeffaflık*; *hesap verebilirlik*; *etkinlik ve etkililik* (OECD, 1999: 8) olarak açıklanmaktadır.

Avrupa Birliği kabul ettiği bu ilkeleri 2002 yılında hazırladığı, Birliğin yönetim stratejilerini kapsayan ‘White Paper’ a (Resmi Rapor) yansıtarak, ilkelerin uygulamaya geçmesinin önünü de açmıştır. Resmi Rapor içinde şeffaflık, kendine özgü ağırlığını korurken, bu kavramın çok yakından irtibatlı olduğu iyi

yönetişim, hesap verebilirlik, katılım, merkezi ve yerel yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumu, yerellik (subsidiarity) ve etkinlik gibi altı önemli ilke sayılmıştır (Akyıldız, 2004: 447).

Ülkemizde ise, kamu yönetiminde açıklık/şeffaflığın sağlanması amacıyla, 2002 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla '*Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı*' nın kabulünün ardından, 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla bu alanda önemli bir adım atılmıştır.

### **1.3.3. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Unsurları**

Yönetimde açıklık, daha önce belirtildiği gibi, idarenin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğu, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğu, ilgililerin karar alma sürecine 'yetki ile donatılmış bir biçimde katılma'ları ile o mekanizmanın başlangıcından son aşamasına kadar izleyeceği yol ve yöntemin önceden yasalarla belirlenmiş bulunduğu düzeni ifade etmektedir (Özay, 1996: 6).

Yönetimde açıklık/şeffaflığın temel unsurlarını aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür:

#### **1.3.3.1. Aktif Açıklık / Yönetimin Bilgi Verme Ödevi**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında da kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi vermesi söz konusuydu. Ancak verilen bu bilgi tek yanlı olup, yönetimin sadece vermek istediği bilgi ile sınırlıydı. Vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışında, verilecek olan bilgilerin de vatandaşların talep ve beklentilerini karşılaması gerektiği açıktır.

Yönetimin karmaşıklaşması ve faaliyet alanının genişlemesi, yönetimde açıklığın sağlanması konusunda yönetimin aktif çaba göstermesini zorunlu kılmaktadır (McCamy, 1940: 522). Ayrıca, demokratik yönetimlerde halkın kamu hizmetleriyle ilgili bilgi almak için ilgili yönetim birimine gelmesi ya da yönetime başvurarak yaşadığı bölgenin sorunlarını öğrenmesi beklenemez. Yönetimin düzenli

olarak belirli aralıklarla kamu hizmetleri ve sorunlu konular hakkında açıklama yapması gereklidir (Tortop, 2003: 105).

Yönetimin gizlilik kültürünü terk etmesi ve açık / şeffaf yönetime geçmesi için yönetimin sadece kendisine yapılan başvuru üzerine bilgi vermesi yeterli değildir. Yönetimin açıklığı hayata geçirmek için aktif olarak faaliyette bulunması gereklidir. Yönetimin işleyişi hakkında, karar alma sürecinde olan kararlar ve kamu hizmetleri hakkında, re'sen, vatandaşlardan herhangi bir talep gelmeden kamuoyuna bilgi vermeyi düzenli olarak yapması (Eken, 2005a: 36) *bilgi verme ödevi*(Eken, 2005b: 128) veya *aktif açıklık olarak* ifade edilmektedir. Dolayısıyla aktif açıklık kapsamında, yönetime doğrudan sorumluluk yüklenmektedir.

Yönetim bilgilendirme faaliyetinde bulunurken topluma vereceği bilgiler gerçeğe tamamen uygun olmalı, tek yönlü bilgi olmamalıdır. Bilginin tek yönlü olması, sadece yönetimin başarılarını anlatması, başarısızlıklarını ve nedenlerini gizlemesi hatta başarılı olunsa bile başarının hedefleri yakalayıp yakalamadığının sorgulanmamasıdır. Yönetim bilgi verme ödevini yerine getirirken yanlı olmamalı, nesnellliğini korumalıdır. Halkı etki altına almaya çalışmamalı, sadece bilgi vermelidir (Gournay, 1971: 89-90).

Bu çerçevede devlet, bir 'enformasyon ağı' kurmakla yükümlü kılınmakta, hem bilgi toplamakta hem de elindeki bilgileri ilgililere ve kamuoyuna iletme yükümlülüğüne girmektedir (Kaboğlu, 2002: 337). Ayrıca bilgi verme ödevi, kamu görevlilerinin dışarıya bilgi vermesini yasaklayan kuralların kaldırılmasını gerektirmektedir. Bilgi vermeyi bir ödev olarak algılayan yönetimler, tanıtım faaliyetleri, danışma hizmetleri, periyodik açıklamalar, eylem, işlem ve kararların gerekçelendirilmesi gibi yollarla bu görevlerini yerine getirmektedir (Eken, 2005b: 117). Ülkemizde Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Başbakanlık gibi kurumların haftalık olarak değerlendirme toplantıları düzenlemesi, yönetimin niyet ve amacının öğrenilmesi ve kamuoyunu önemli gelişmeler konusunda bilgilendirmesi bakımından olumlu gelişmelerdir (Köseoğlu, 2005: 151).

Aktif açıklığın gerçekleştirilmesi yönetimin takdirine bırakılmamalıdır. Yönetim bilgi verme ödevini yürütürken belirli faaliyetlerde bulunması zorunlu tutulmalıdır. Bu faaliyetler aktif açıklığın düzenli bir yönetsel davranış haline gelmesi için gereklidir. Kamu yönetimi tanıtım faaliyetleri, danışma hizmetleri, periyodik açıklamalar, yönetsel tasarrufların gerekçelerinin açıklanması gibi faaliyetler yürüterek bilgi verme işlevini gerçekleştirebilir (Eken, 1995: 63).

### **1.3.3.2. Pasif Açıklık / Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkı**

Yönetimde açıklığın en önemli unsuru bilgi edinme hakkıdır. Kişilere bilgi edinme hakkının tanınmaması durumunda yönetimde açıklıktan söz etmek mümkün değildir (Uçkan, 2003: 23).

Özellikle bilgi toplumu gerçeği, bilgi edinme hakkının günümüzde bugün sadece uluslararası ve ulusal belgelerde korunan bir temel hak değil, aynı zamanda modern toplumun temel özelliklerinden birini oluşturduğu gerçeğini ortaya çıkarmıştır (Beydoğan, 1999: 217). Bilgi toplumunun önemli bir özelliği, bu dönemde vatandaşın, kamu yönetiminin anahtar kavramlarından biri haline gelmesidir. Yönetim, vatandaşı odak noktası olarak alacaksa onu bilgiyle donatması gerekecektir. 1980'lere kadar idare bu konuda bir çaba harcamamış, aksine birçok bilgiyi vatandaşından saklamıştır. Bu tip uygulamalara örnek olarak yasaların, vatandaşın anlayamayacağı bir dille kaleme alınması gösterilebilir. Bugün ise, kamu hizmetlerinden yararlanan halkın, kendisini ilgilendiren bilgi ve belgelere ulaşma serbestliğinin tanınması beklenmektedir.

Bilgi edinme hakkının olmaması durumunda, kararla ilgili kişi, kararın alınış usulünü bilecek, ne zaman ve nasıl alındığını bilecek ama kararın dayanağı olan bilgi ve belgelere ulaşamayacaktır. Bu durumda yönetimin kararının hukuka, maddi gerçeğe uyumlu bir karar olmadığı iddiası zayıf bir iddia olarak kalacaktır. İdari işlem hakkında dava açılması ile mahkeme tarafından yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin idari yargılama usulündeki re'sen araştırma ilkesine uygun olarak yönetimden istenebilmesi mümkün olsa bile bu yeterli bir hukuki güvence oluşturmamaktadır. Yönetime, yargıya başvurudan önce idari başvuru yapılması

olanağı da bulunmaktadır. Ancak, yönetimin hukuka aykırı bir işlem yaptığı, bilgi ve belge eksikliği nedeniyle ispat edilememektedir. Bu nedenle, idari başvuru zayıf kalmakta ve yönetim tarafından reddedilmektedir. Kişi, yönetimin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmak için aracı olarak mahkemeyi kullandığından iddiasını ispat edebilmesi zorlaşmaktadır. Yoğun iş yükü altında, kısıtlı süre içinde karar vermek zorunda bulunan mahkeme heyeti ilgilinin kendisi kadar soruna eğilememektedir.

Dolayısıyla bilgi edinme hakkının bulunmadığı bir ülkede kamu yönetiminin idari usule bağlanması, kamu hizmetlerinden yararlananların, yönetim karşısında haklarını korumasında yetersiz kalmaktadır. Bu ise, yönetimde açıklık sonucunda ortaya çıkan kamu yönetiminin, toplumun katılımına açılması, kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi gibi olumlu sonuçlara ulaşılmasını, yönetimde açıklık bütün unsurlarıyla gerçekleşmediği için engelleyecektir (Kırıışık, 2008: 45-46).

### **1.3.3.3. Toplantıların Halka Açık Olması**

Yönetimde açıklığın bir boyutu da kamu kurumlarının toplantılarına halkın katılımının serbest olmasıdır. Yönetimde açıklık, yönetsel kararların alındığı ortamlara katılmayı ve bu kararların kayıtlarına ulaşabilmeyi mümkün kılarak, yönetimin faaliyetleri hakkında herkese bilgi sahibi olma imkânı tanımaktadır. Yönetimin karar almak üzere yaptığı toplantılara isteyen kişilerin yetkili olarak katılma hakkının bulunduğu, toplantıların topluma açıklığı, yönetimde açıklığın bir diğer unsurudur (Özay, 1996: 145). Yönetimin karar alma toplantılarının kamuya açık olması, bu toplantılarda özel kurumların vekilinin bulunması olarak da ifade edilmiştir (Birkinshaw, 1996: 24).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, 'yönetilen' ifadesiyle pasif bir kitle olarak tanımlanan vatandaşlar, açık kamu yönetimi anlayışında, 'kamu hizmetlerinden yararlananlar' şeklinde adlandırılmaktadır. Yönetimde açıklık düşüncesinde, vatandaşın pasif konumdan çıkarılmasının sonucu olarak yönetimin karar alma toplantılarının toplumun katılımına açılması önemli bir unsur olarak benimsenmiştir. Yönetimde açıklık, bireylerin yönetimin karar alma toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkının tanınmasını ve önemli tasarı ve kararların toplumun

görüşüne başvurularak alınmasını bir yöntem olarak benimsemektedir (Eryılmaz, 2002b: 167).

Yönetimin toplantılarının gizli olmaması ile hukuka aykırı kararlar alınabilmesinin zeminini oluşturan gizlilik terk edilmiş olur. Bireylerin, kararların alınışı esnasında yönetimi yönlendirebilmeleri ise, karar alma sürecinde katılımı sağlamaktadır. Yönetimin kararlarına katılım ise, diğer bir yönetsel sorun olan yönetimin dışa kapalılığını ortadan kaldırmış olur. Böylelikle gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde açıklığın diğer unsurlarının da katkısı ile ortadan kaldırılmış ve yönetim açık, şeffaf bir hale dönüştürülmüş olmaktadır.

#### **1.3.3.4. İdari Usul**

İdari usul, yönetimin yapacağı işlem ve eylemlerin tabi olacağı esas ve usulleri belirleyen düzenlemeler olarak tanımlandığı gibi, bir yönetsel faaliyetin hangi yönetim makamı tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünü (Balta, 1972: 196) ya da kamu idaresi, örgütler ile bunlar adına kamu hizmeti yapan özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerini yürütürken hukuki sonuç doğuracak bütün tasarruflarının tabi olacağı süreç (Odyakmaz, 1997: 3) olarak da tanımlanmaktadır.

Usul, hukukta esasın yani hakkın güvencesidir. Usul olmadan esasın hukuka uygun olması mümkün değildir. Bu nedenle yargı organı ve hâkimler usul kurallarıyla sıkı sıkıya bağlıdır. Yargı organında hukuksal gerçeğe usul kurallarıyla ulaşılır (Özay, 1998: 276). Yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması ve yönetsel açıklığın gerçekleştirilebilmesinin önemli şartlarından birisi, kamu hizmetlerinden yararlananların bildiği ve yönetimin uymakla yükümlü olduğu usul kurallarının bulunmasıdır (Çolak, 2005: 513).

İdari usul konusunda yapılan düzenleme kamu yönetiminde bir bütün olarak her örgütte uygulanacak ve böylelikle kamu yönetiminde usulde paralellik ve eşitlik sağlanacaktır. İdari usul ile kişiler, kamu yönetiminin işlemlerinde takip edeceği usulü önceden bilme imkânına sahip olacak ve kendisi hakkında yapılacak işleme dayanak teşkil eden bilgi ve belgelere ulaşabilecektir (Odyakmaz, 1997: 49).

Yönetimsel kararların alınış sürecinde yönetimin takip edeceği usulü kendi takdirine bırakmak, yönetimsel kararın alınışının gizlenmesine, hakkında karar alınan kişinin karardan haberdar edilmemesine, yönetimin takdir yetkisini hukuka aykırı kullanmasına ve idari kararların alınışında farklı usullerin uygulanarak eşitlik ilkesinin ihlal edilmesine yol açabilir. Yönetimin kamu hizmetlerini yürütürken uyacağı usullerin belirlenmiş ve ilan edilmiş olması, bireylerin idari tasarruflar karşısında korunmasının hukuki güvencesini oluşturacaktır (Özkan, 2004: 24).

### **1.3.3.5. İdari İşlemlerin Gerekçelendirilmesi**

Yönetimde açıklığın sağlanması için idari işlemlerin gerekçelerinin belirtilmesi gerekir. Gerekçe ilkesi, yasadaki öngörülme olsa bile yönetimsel işlemlerde gerekçe bulunmasını yani işlem nedenlerinin gösterilmesini ifade etmektedir (Akıllıoğlu, 1982: 8). İdari işlemin yöneldiği kişiler, işlem nedenlerini gerekçe aracılığı ile öğrenmek, gerekiyorsa işleme karşı hukuk yollarına başvurmak imkânına sahip olmalıdırlar. Bu nedenle gerekçe unsuru, bilgi edinme hakkının asgari gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Başka bir deyişle, gerekçe, işlemin yargı denetimine ilişkin bir unsur olmaktan çok, bilgi alma/bilgi edinme hakkının bir parçasıdır (Akıllıoğlu, 1982: 9). Fakat ülkemizdeki bazı uygulamalarda idare, yönetilenlerle ilgili aldığı bireysel nitelikli kararlar ve yaptığı işlemlerde bile bu kararı almasında etkili olan gerekçeyi açıklama zorunluluğunu hissetmemektedir (Doğan, 1998: 130).

### **1.3.3.6. Kitle İletişim Araçlarının Kullanılması**

Bilginin hızlı bir şekilde yayılmasının ortaya çıkardığı sonuçlar, gizlilik ve dışı kapalılığı benimsemiş yapılanmalarda zorunlu olarak açıklığa doğru bir dönüşümü gerçekleştirmektedir. Yönetimi şeffaf olmaya zorlayan bu gelişmelerde belli araçlar etkili olmaktadır. Kamuoyunu bilgilendirme işlevini yürüten bu araçlar gazete, radyo, televizyon, dergi, sinema ve internet olarak ifade edilebilir. Bu araçların tamamını ifade etmek üzere kitle iletişim araçları (Kapani, 2002: 150) terimi kullanılmaktadır. Kitle iletişim araçlarının toplumu bilgilendirme faaliyetini gereği gibi yerine getirebilmeleri için açıklığın bir yönetimsel ilke haline gelmesi gerekmektedir.

Kitle iletişim araçlarının yönetimde açıklığın sağlanmasındaki temel etki noktası kamuoyudur. Kamuoyunun tepki ve takdirlerini belirtmek için en güçlü silahlarından biri kitle iletişim araçlarıdır (Karanfiloğlu, 2000: 73). Özgür toplumlarda kitle iletişim araçları, yönetimin faaliyetleri hakkında kamuoyunun bilgilenmesi ve kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları hakkındaki iddiaları araştırmak görevini yürütür (Cane, 1993: 287).

Kitle iletişim araçlarının etkin bir şekilde kullanılabilmesi için bazı kriterler vardır: Kitle iletişim araçlarında olması gereken önemli özelliklerden biri *özgür* olmalarıdır. Kitle iletişim araçlarının özgür haber dolaşımını sınırlayan ya da engelleyen yasal düzenlemelerin varlığı, demokratik siyasal yapının yetersiz olduğunu gösterir. Çağımızda basın yoluyla düşünce açıklamak özgürlüğü, toplumun bilgilenme hakkının gerçekleşmesini sağlayan vazgeçilmez bir değer olarak görülmektedir. Düşünce açıklamanın ve basın özgürlüğünün sınırlandırıldığı ülkelerde, açıklanmasına izin verilmeyen düşünce alanları yaratılmış ve toplumun bilgilenme hakkı sınırlandırılmış olur (Özek, 1999: 32). Bilgilenme hakkının bu şekilde sınırlandırılması yönetimde açıklığın da sınırlı kalması sonucunu doğurur.

Kitle iletişim araçlarının diğer özelliği *toplumu bilgilendirmek ve haber vermektir*. Bu işlevin yerine getirilmesiyle kamuoyu bilgilendirilmiş olur. Yönetim ve kamu hizmetleri hakkında bilgilenen kamuoyu, yönetimin yanlış yaptığı kanaatinde ise yönetim üzerinde çeşitli baskı yolları kullanarak yönetimi etkilemeye çalışır. Bu şekilde kullanılan baskı yolları, kamuoyu denetimi olarak adlandırılmaktadır. Kamuoyu denetimi, kamuoyu tarafından yapılır.

Görüldüğü üzere, kitle iletişim araçları toplum ve yönetim üzerinde büyük etkiye sahiptir. Kitle iletişim araçlarının özgür, yaygın, doğru, çok yönlü, saptırılmamış haber/bilgi verme işlevini yerine getirmesinin sağlandığı ülkelerde ortaya çıkan bilgilenme süreci bilgilenmiş toplumu üretir. Bu üretim, ancak açık kamu yönetimlerinde gerçekleşmektedir (Özek, 1999: 61). Bu bağlamda basın özgürlüğü, çağdaş demokratik düzenlerde toplumun bilgilenme hakkı açısından hayati öneme sahip bir değer olarak kabul edilmektedir.



### 1.3.3.7. E- Devlet ve Yönetimde Açıklık İlişkisi

Elektronik devlet ifadesinin kısaltması niteliğinde olan e-devlet, kamu hizmetlerinin yapılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılmasını (Balcı, 2003: 266), başka bir deyişle, politik ve yönetsel yapılar ve süreçlerde bilgi ve iletişim teknolojilerinin(BİT) kullanımını (Sobacı, 2012: 4) ifade etmektedir.

E-devletin kamu yönetiminde gizlilik, dışa kapalılık ve yolsuzluk gibi kötü yönetim sorunlarına çözüm konusunda önemli bir araç olduğu ve kamu yönetiminde açıklık/şeffaflaşma, toplumun yönetime demokratik katılımı gibi olumlu etkiler oluşturacağı bütün dünya ülkeleri, OECD, Dünya Bankası ve UNDP gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da kabul edilmektedir (Altınok, 2005: 133).

E-devletin uygulanması ile sanal ortamda yönetim ile kamu hizmetlerinden yararlananlar arasındaki ilişkinin biçimi ve niteliği esaslı bir değişime uğramaktadır. Kamu yönetiminin klasik teşkilat ve işleyişinde, önceden ilan edilmiş olsa bile kamu hizmetiyle ilgili kurallara ve bürokratik işleyişe ilişkin bilgilere ulaşmada, bilgileri algılamada ve yerine getirmede ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Bürokratik yapılanmanın kırtasiyeye dayalı işleyişi ve bürokraside zaman kavramının önemsenmeyişi, aşırı zaman, işgücü ve para israfına yol açmaktadır (Saran, 2004: 34). Elektronik ortamda kamu hizmeti yürütülürken kamu hizmeti ile ilgili bilgilerden, ilanlardan, duyurulardan, ilgili mevzuat hükümlerinden, işlemlerin bürokratik akış düzeninden kamu hizmetinden yararlanan kişi kolaylıkla bilgi edinebilmekte, sorularına cevap bulabilmektedir.

E-devlet yapılanmasında, vatandaş ile yönetim arasında bulunan bilgi kaynağına bilgi akışı temel olarak iki yönde gerçekleşmektedir. *İlk olarak*, yönetimden bilgi kaynağına doğru olan bilgi akışı vatandaşa doğru yönelmekte, vatandaşların bilgilendirilmesini sağlamaktadır. *Diğer bilgi akışı ise*, yönetimin kendi içindeki bilgi akışıdır (Yaşamış, 2001: 379). Yönetimin kendi içindeki bilgi akışı, örgütlerin niteliği gereği gizlilik kapsamında olan ve vatandaşa açık bilgi kaynağına sunmadıkları bilgilerle ilgilidir.

E-devlet aracılığıyla kamu yönetiminde bazı gelişmeler sağlanması mümkündür. Ancak, e-devletin esnek örgütlenme ve yetki devrini sağlaması ve merkeziyetçiliği azaltması beklenirken, aksine hiyerarşik düzeyler arasında ve örgütler içerisinde merkezileşmeyi kolaylaştırıcı etkileri bulunduğu da ifade edilmektedir (Birkinshaw, 1996: 10).

E-devletin tek başına kamu yönetiminde değişim ve dönüşümü sağlamak yerine merkeziyetçi, bürokratik, dışa kapalı ve gizlilik esasına göre işleyen yönetsel yapıyı koruduğu ve yeni şartlara uyumlu hale getirdiği, dolayısıyla bu devlet yapılanmasının, bilginin merkezileştirilmesini ve koordine edilmesini sağlayıcı potansiyel taşıması nedeniyle önemli tehlikeleri bulunduğu (Birkinshaw, 1996: 10) şeklinde eleştirel düşünceler olsa da e-devletin kamu yönetiminde açıklığı elektronik ortamda hızlı bir şekilde sağlamaya başladığı ve gelecekte de bunun geliştirilerek kullanılacağı kabul edilmektedir.

#### **1.3.4. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Nedenleri**

Yönetimde açıklık/şeffaflığın nedenleri devletin müdahaleci politikalarındaki artış ve toplumun eğitim ve kültür düzeyindeki değişimdir.

##### **1.3.4.1. Devletin Müdahaleci Politikalarındaki Artış**

Açıklık/şeffaflık taleplerine kaynak oluşturan rahatsızlıklar, koruyucu ve müdahaleci devletin gelişmesiyle orantılı olarak ortaya çıkmıştır. 21. yüzyıl toplumu, eskisine göre farklıdır ve giderek değişmektedir. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başında devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi bu kadar çok yoğun bir şekilde hissedilmiyordu. Bugün kamu otoriteleri ekonomik ve sosyal hayatın bütün sektörlerine (ticaret, sanayi, mesleki, şehircilik ve çevre gibi) müdahale etmektedirler. Günlük yaşamı şekillendiren bu müdahalelerin gerekçelerini bilmek, olumsuz etkilere yol açmasını önlemek ve gerekirse tedbir almak, insanın temel sorunu ve ilgi merkezidir (Eken, 1993: 44). Başka bir açıdan bakılırsa, yönetilenlerin karar alma ve uygulama mekanizmalarına dâhil edilmemeleri; idarenin eylem ve faaliyetlerinin gereklilikleri ve ayrıntıları hakkında yönetilenlere bilgi verilmemesi ve hiçbir şekilde iradesine başvurulmaması anlayışının yavaş yavaş statükoculuğa

dönüşmesini yadırgamamak gerekmektedir. Çünkü yönetilenlerin bilgisi ve ilgisi dışında yapılmaya başlanan icraatların denetlenmesi de mümkün olmamakta ve neyin doğru neyin yanlış olduğu da uygulayanların inisiyatifine bırakılmaktadır (Sezer, 2002: 212)

Demokratik rejime sahip devletlerde 20. yüzyılın son çeyreğinde kamu makamları - yurttaş ilişkilerinin ileri derecede değişime uğramasıyla, idarenin üstün ve tek yanlı özelliği klasik yapıdan uzaklaşmıştır. Meşruluğunu kamu yararını gerçekleştirme düşüncesinden alarak, kamu gücünü kullanma anlayışı içindeki yönetimin asıl görevi en iyi, verimli, kaliteli hizmet sunmak suretiyle toplumu mutlu ve huzurlu kılmak olmaya başlamıştır. Çünkü idarenin varlık nedeni, topluma hizmet sunmaktır. O halde idarenin hizmet sunmakla yükümlü olduğu toplum için, genel olarak 'idare edilen' deyiminin kullanılması yönetim karşısında bireyleri verilen hizmeti olduğu gibi kabul etmek zorunda kalan, güçsüz, başka seçeneği olmayan, pasif bir eşya konumuna itmektedir. Bu durumda idare karşısında bireyler 'boynu kıldan ince' konumunda kalmaktadır (Kınalıtaş, 2004: 9).

Gelişmiş demokratik batı toplumlarından başlamak üzere kamu yönetimlerinin kapalı kapıları artık açılmaya başlanmıştır. Demokrasinin gelişimine paralel olarak yönetimin dış çevreyle iletişime geçmesi, dosyalarını ve çekmecelerini açma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Yönetimsel otoriteler, artık faaliyetlerinin yerindeliğini yönetilenlere onaylatmak zorunda kalmaktadırlar (Şengül, 2005: 219).

#### **1.3.4.2. Eğitim ve Kültür Düzeyinde Değişme**

Açıklık/şeffaflık taleplerinin artmasında, eğitim düzeyi, düşünce ve anlayışla birlikte iletişim araçlarının ve yeni bilgi tekniklerinin gelişmesi de önemli etkenlerdendir. Toplumun kültür düzeyi geliştikçe ve bireycilik ön plana çıktıkça vatandaşlar, yönetimin keyfiliğini ve kullandığı metotları yoğun olarak tartışmaktadır. Artık insanlar tam yetkili bir yönetimin 'gönüllü uşağı' olmak istememektedirler. Çünkü tam yetkili bir yönetimin olduğu bir ortamda, halk gerçek gücünden ve gözlem hakkından yoksun yaşayacaktır. Genellikle insanlar, 'kanunlara tabi' vatandaş olarak değil, özgür bireyler şeklinde yaşamak istemektedirler. Özgür

insan ise, yönetimin işleyişinden haberdar olmak ve onu etkilemek eğiliminde olmaktadır (Eken, 1993: 45-46).

Ayrıca bu noktada teknolojik gelişmenin de açıklık/şeffaflığı kolaylaştırıcı bir unsur olduğunun da altı çizilmelidir. Teknolojik gelişmelerin, yönetilenleri ilgilendiren bütün bilgilerin yönetim tarafından stoklanmasını mümkün kılması, yönetimin gücünü artırması sonucunu doğurmaktadır. Teknolojik gelişmeler, yönetimin elinde olan ve daha önce zorlukla elde edilen bilgilere yönetilenlerin erişimini kolaylaştırmaktadır. Fotokopi makinesinin kullanılması ile belgelerin çoğaltılması sağlanırken, elektronik posta yolu ile de bilgiye erişim kolaylaşmakta ve hızlanmaktadır (Şengül, 2005: 220).

### 1.3.5. Yönetimde Açıklık/Şeffaflığın Yararları

Açıklığın sağlanamadığı, kapalı bir kamu yönetimi sisteminde; kamu çalışanlarının keyfi davranışları ve etik dışı faaliyetleri egemen olmakta, kamu görevlileri de etik dışı faaliyetlerin vatandaş tarafından bilinmemesi rahatlığı ile hareket edebilmektedir. Yönetimde karşılaşılan *etik dışı* faaliyetler aşağıdaki gibi sıralanabilir (TÜSİAD, 2005: 3):

- Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması,
- Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması,
- Bürokrasinin merkezîyetçi ve statükocu yapısı,
- Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi,
- Takdir yetkisinin keyfi kullanılışı,
- Bürokratik hizmetlerin kalitesi,
- Kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik,
- Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı,
- İdari usul eksikliği,

- Kamuda istihdam sorunları,
- Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık eksikliği,
- Kamu yönetiminde denetim yetersizliği,
- Ekonomik nedenler,
- Eğitimin yetersizliği,
- Medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu,
- Bürokratik ayrıcalıklar.

Yukarıda sayılan etik dışı davranışlar ve uygulamaların önüne geçilerek kamu yönetiminin vatandaş odaklı ve hesap verebilir hale gelmesi açıklık / şeffaflık ilkesinin yönetim alanında gerçekleşmesi ile mümkündür. Kamu yönetiminde açıklık / şeffaflığın sağladığı ve/veya sağlayacağı yararlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

**a.** Açıklık, yönetimin hukuk çizgisi dışına çıkma yani yolsuzluk eğilimini önler. Açıklık bazen önleyici işlev görürken, bazı olumsuz durumların da ortaya çıkmasına engel olur (Robertson, 1982: 154). Açıklık, devletin gücünü sınırlama ve frenleme aracıdır. İdarenin yetkisini kötüye kullanmasını, yolsuzluk, yozlaşma, kirlenme ve tıkanıklıkları önler (Fındıklı, 1996: 103-108). Açıklık bu anlamdaki önleyici etkisiyle, yargısal denetime konu olan idari işlemlerin oranını ve bu işlemlerin iptal edilmesi ihtimalini de azaltır (Güran, 1982: 103).

**b.** Şeffaflık, yönetim ve yönetilenler arasındaki ilişkinin güvenilir, dengeli ve belli bir düzen içerisinde gerçekleşmesini sağlar. Böylelikle bireyler toplumsal ilişkilerde merkezi bir rol oynamakta, yönetim ve toplum arasında daha güçlü ve güven içerisinde gelişen bir bağ kurulmaktadır. Ayrıca açık yönetim toplum ve yönetim arasındaki mevcut olan mesafeyi kaldırarak, kendisinden korkulan yönetim anlayışı yerini halkın hizmetinde olan bir yönetime bırakmaktadır. Başka bir deyişle, vatandaşlarda devlete karşı olan kuşku ortadan kalkarak diyaloga dayalı bir ilişkinin

oluşmasını sağlar. İdare gizli kapaklı olmadığı müddetçe kişiler idarenin dürüstlüğüne, gerçeğe bağlılığına ve adilliğine güvenebilir (Kaya, 2005b: 33).

**c.** Şeffaflık aynı zamanda vatandaşların kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlar. Şeffaf bir sistem sayesinde, yönetilenlerin kamu kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığı konusunda gerekli bilgilere sahip olabilmelerinin yanında yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarını gözeten bir şekilde kullanımının önüne geçilebilmektedir. Bu da siyasetçileri, bürokratları ve diğer kamu görevlilerini kamu yararına daha uygun davranmaya teşvik etmektedir. Böylece kamusal kaynakların etkin dağılımı ve verimliliği sağlanarak kamu yönetimi yetkinleştirilebilmektedir (Kızıldaş, 2001: 10). Diğer bir anlatımla şeffaf yönetimde, sorumlu birim ve kişiler bellidir. Bu sebeple yetkililer hesabını veremeyecekleri işlerden kaçınır, sorumluluklarını kurallara uygun, verimli bir şekilde yerine getirirler. Bu da yozlaşma ve yolsuzlukların yok olmasına veya en azından asgari seviyeye inmesine ve kamu hizmeti kalitesinin artmasına yol açmaktadır (Fındıklı, 1996: 106). Kısacası şeffaf bir yönetim, yönetilenlerin yöneticileri saydam bir mekânda izlemelerine ve kontrol etmelerine imkân sağlar. Böylelikle siyasal kirliliklerin su yüzüne çıkarılmasına ve siyasal gücün kötüye kullanılıp yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin oluşmasına engel olmaktadır.

**d.** Yönetimde açıklık, yönetimin karar alma süreci içerisinde yapılan bütün müzakerelerin, kurul toplantılarının dileyen herkese açık olmasını mümkün kılacaktır. Böylelikle, kamu yönetimi faaliyetlerinde mevcut olan gizlilik geleneği yerine, toplumun katılımına açık bir yönetim meydana gelecektir. Yönetimde açıklık ilkesi kapsamında yer verilmesi gereken katılım ise, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde yönetilenlerin yönetimle işbirliği yapabilmesi ve yönetimin bireylerin hizmetinde olmaya zorlanmasını ifade etmektedir (Akıllıoğlu, 1983: 101-105).

İdare, bir işlem tesis ederken, çeşitli çevrelerden, bireylerden, baskı ve menfaat gruplarından gelen değişik yoğunluk ve türdeki etkilere maruz kalabilir (Güran, 1982: 496). Bu etkiler, resmi kanallar içinde, kabul edilebilir bir çizgiye

kadar doğaldır ve aynı zamanda katılımcı yönüyle yararlıdır. Buna karşılık, resmi kanallar dışında tek yanlı olarak gerçekleşen temaslar uygunsuzdur ve hukuki ve ahlaki sakıncaları da beraberinde getirir. Bu etkilerin olması gereken ve resmi biçimde ve eşitlik ilkesi çerçevesinde kabul edilebilir sınırlar dâhilinde karar alma sürecine katkıda bulunması ancak açıklıkla sağlanabilir. Açıklık sayesinde bireyler, idarenin faaliyetleri üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapar ve karar alma süreçlerine katılır (Eken, 1998b: 1214).

e. Açıklık ilkesini benimsemiş kamu yönetimi sisteminde idare, görevlerini yerine getirirken etkin ve verimli bir şekilde çalışır. Bu duruma örnek vermek gerekirse, şeffaf bir sistemde kamu hizmetlerinin maliyeti izlenebilmekte; maliyetin fazla olması durumunda hizmet sunulma biçimi değiştirilebilmektedir. Erişilmesi düşünülen kamusal amaçlar ve bunları gerçekleştirmek için izlenecek politikalar ve yöntemler en doğru şekilde belirlenir (Fındıklı, 1996: 108).

Buna ek olarak, açık bir kamu yönetiminde, bireylerin iktisadi faaliyetleri de dolaylı olarak güvence altına alınır. Şöyle ki, iktisadi alanda faaliyet gösteren kişilerin yatırımlarına yön vermesi daha kolay olur. İktisadi yaşamın baskı grupları, idarenin faaliyetlerine doğrudan ulaşabilmekte, idarenin almayı veya gerçekleştirmeyi planladığı çeşitli tedbirler hakkında güvenilir ve birinci kaynaktan bilgi edinebilir ve gelecekteki yatırım planlamaları hakkında isabetli kararlar alabilirler (İnal, 2004: 17).

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ EDİNME HAKKI

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temel unsurlarından olan gizlilik, kapalılık gibi bürokratik yapının belirleyici özellikleri 1980'lerin ikinci yarısından itibaren terkedilmeye başlayınca, kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi gibi adlar altında kamu yönetiminin daha etkili, daha verimli, hesap verebilir, katılıma açık hale gelmesi için yapılan reformlar içinde kamu yönetiminin açık ve şeffaf hale getirilmesine yönelik olanlar olumlu sonuçlar doğurmuştur. Bu reformlardan en önemlisi, daha önceki bölümde pasif açıklık olarak açıkladığımız vatandaşların *bilgi edinme hakkını* etkin bir şekilde kullanmasına yönelik olarak yapılan reformlardır.

Bilgi edinme hakkını kapsamlı olarak inceleyebilmek için bu hakka konu olan bilgi ve belge kavramlarını açıklamak gerekir.

#### 2.1. Bilgi ve Belge Kavramı

Kelime anlamı olarak bilgi, bir yargılama yapabilmek ve bir yargıya varabilmek için gereken öğelerin her birini, bir şeyi bilme durumunu ifade etmektedir (Püsküllüoğlu, 2003: 94-109).

*Bilgi* bir nesne ya da bir enerji değil; madde ve enerjiye ek olarak hayatın temel unsurlarından biridir. Bilgi sosyal hayatta kişiler arası iletişimi sağlayan, algılanabilen, aktarılabilen, bilincin hammaddesidir. O halde, bilgi, algılanabilen ve böylece kişiler arası aktarılabilen her şeyin toplamı veya bu toplamın bir parçasıdır. Bilgilenme ve bilgi verme anlamında günlük hayatta bilgi, belirsizliği azaltan ya da ortadan kaldıran; göz ardı etmenin çaresi olan 'algıdır' (Akyılmaz, 2000: 159). Bilgi, tek başına herhangi bir kayıt altına alınmaksızın hukuken bir anlam ifade etmemekte, bilginin kayıt altına alınması ise *belge* kavramını karşımıza çıkarmaktadır (Özkan, 2004: 37). Bu durumda belgenin niteliği ve anlamı önemli hale gelmektedir (Kınalıtış, 2004: 3-4).

İdare hukuku ve idari usul hukuku açısından bilgi, idari makam ya da idari işlemde etkilenebilecek kişilerle ilgili olarak, idari faaliyetle ilgili belirsizliği



ortadan kaldıran, idare ile kişiler arasında iletişimi sağlayan ve karşılıklı olarak aktarılabilen, algılanabilen her şeydir (Akyılmaz, 2000: 159).

Başka bir deyişle belge, bir olguyu gösteren ya da savın doğru olduğuna açıkça inanç veren şey, bir kimsenin niteliğini ya da bir şey üzerinde hakkını veya kendisine verilen hakkı bildiren kâğıt ve materyaller anlamına gelmektedir (Püsküllüoğlu, 2003: 94-109).

İdari usul hukuku açısından belge, idari işlemleri, raporları, etütleri, manyetik bantları, mektupları, filmleri, bilgisayar kayıtlarını ifade etmektedir (Akyılmaz, 2000: 59-60). Resmi belge de hazırlık aşamasında olan belgeler hariç olmak üzere, kamu otoritelerinin sahip olduğu ve bir kamu veya idari fonksiyona bağlı, herhangi bir şekilde kaydedilmiş, hazırlanmış veya alınmış tüm bilgiler anlamına gelmektedir (Kaya, 2005a: 191).

Bu çalışmada ayrıntılı olarak ileride anlatılacak olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre belge, kurum ve kuruluşların sahip oldukları, Kanunun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını ifade etmektedir. Görüldüğü üzere, Kanun, belge olarak kabul edilebilecek evrak ve benzeri araçları, sınırlayıcı biçimde değil, örnek olacak şekilde saymıştır ve teknolojiye gelişmeler doğrultusunda bu örnekleri artırmak mümkündür.

İdari belge ise, dayanağı ne olursa olsun, yazılı belge, bilgisayarların otomatik kayıtlarından alınmış olanlar da dâhil olmak üzere tüm görsel kayıtlar ve ses kayıtları, raporlar, incelemeler, 'resmi olmayan danışma komisyonlarının rapor ve incelemeleri dâhil', bazı mahkeme tutanakları, sirkülerler, kontrat ve lisanslar, kamuoyu anket kayıtları, sınav defterleri, filmler, fotoğraflar gibi bütün idari belgeleri kapsar (Özkan, 2004: 37).

## 2.2. Bilgi Edinme Kavramı

Bilgi edinme/bilgi alma hakkı, yönetimin tuttuğu bilgilere ulaşabilme anlamına gelmektedir. Bireyin idari işlemlerin yapılmasında hak ve menfaatlerini koruyabilmesi, yönetimden bilgi almasına bağlı bulunmaktadır.

Bilgi edinme, dar anlamda, hakkında işlem yapılacak kimsenin yönetimden işlem dosyasındaki bilgileri öğrenme hakkını esas alır. Geniş anlamda ise, her türlü bilginin verilme yöntemlerini kapsar. Başka bir tanıma göre ise, bilgi edinme, idarenin kararları, eylem ve işlemleri ile ilgili belge ve bilgilerin elde edilebilmesi olgusudur (Eken, 1995: 63).

Bilgi edinme, hem ‘özgürlük’, hem de bir ‘hak’ olarak nitelendirilmektedir. Özgürlük kavramı olarak, herhangi bir alanda kısıtlamaların ve engellemelerin yokluğu anlamına gelmekte iken, hak kavramı, bir eylemde bulunabilme ve yapabilme serbestliği ya da kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ve başkalarından isteyebileceği üstünlükler ve eylemlerle ilgilidir. Bu anlamda, özgürlük kişinin kendi dünyasına özgü ve kişileri koruma altına almayı düzenleyen, edilgen bir anayasal ve hukuksal olgu olarak ortaya çıkarken hak, kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ya da onlardan talep edebileceği eylemler olarak ortaya çıkmaktadır. Hak kavramı dışa dönük ve etken bir nitelik taşıdığından, bilgi edinmenin bir hak olarak algılanması gerektiği düşünülmektedir (Yaşamış, 2004: 22).

## 2.3. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı kavramını ayrıntılı olarak açıkladıktan sonra bu hakkın ortaya çıkışı ve gelişimine değinmek uygun olacaktır.

### 2.3.1. Tanım

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesi ve idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere bireylerin hiçbir bir kısıtlama olmaksızın ulaşabilmesi olarak tanımlanabilir (Kaya, 2005b: 41).

Eken'e göre, bilgi edinme hakkı dar anlamda; hakkında eylem, işlem yapılacak/yapılmış veya karar alınacak/alınmış kişilerin yönetimden gereksinim duydukları bilgileri öğrenebilmeleri temeline dayanmaktadır. Geniş anlamda ise, yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilme anlamına gelmektedir (2005a: 63).

Bayraktar'a göre bilgi edinme hakkı, vatandaşların veya yabancıların her türlü bilgi ve belgeden yararlanabilmesi için serbestçe yetkili makamlara başvurması, bilgi ve belgeye en kısa zamanda ulaşmasıdır (2004a: 8-9).

Bilgi edinme hakkının temel amacı, idarenin alacağı kararları hukuka uygun biçimde etkileyebilmek için bireylerin bilgilenmesini sağlamaktır. Bilgi edinme hakkı sadece yapılmakta olan idari işlemler hakkında değil, yapılmış ve bitmiş olan idari işlemler hakkında da bireylerin bilgilenmesini amaçlamaktadır (Yıldırım, 1998: 228-229).

Bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak, genellikle, kişilerin kendilerini ilgilendiren konularda talep ettikleri bilgi ve belgeleri alma ve inceleme hakkı gündeme gelmektedir. Ancak bunun dışında, idarenin düzenli olarak kamuoyunu bilgilendirmesi de bu hakkın kapsamındadır. Nitekim Bilgi Edinme Hakkı Yönetmeliği'nin 6. maddesi, kamu kurum ve kuruluşlarını, bilgi edinme hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilebilmesi amacıyla, kamuoyunu bilgilendirmek ile yükümlü kılmakta, ayrıca yayınlaması gereken dosyalara ve ilan etmesi gereken temel kararlara dikkat çekmektedir (Gölan, 2004: 103).

Başka bir deyişle, bilgi edinme hakkı bireylerin idareden meşru ve hukuki yollarla bilgi ve belge almalarını sağlar ve doğal olarak bireylerin bilgilenme ihtiyacını karşılar. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, sadece 'hakkın' tanınması yeterli olmaz. 'Bilgi edinme hakkı', idarenin 'bilgi verme ödevi' ile tamamlanırsa anlam ifade edecektir. İdareye 'bilgi verme ödevi' nin yüklenmesi ise, yönetimde açıklık ilkesinin bir unsuru olan aktif açıklığı sağlamaya yöneliktir (Özkan, 2004: 39).

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, sadece bireylerin çıkarını korumak için istenmez. Aynı zamanda, bu hak, idareyi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir (KAYA, 1991: 48).

Bilgi edinme hakkı, gelişmekte olan bir kavramdır. Bu hakkın niteliği ve kapsamı konusunda belirli bir ortak görüşün oluşmakta olduğu söylenebilir. Bilgi edinme hakkı, esas itibariyle bilgilenme ihtiyacının bir sonucudur (Yücel, 2005: 139).

Bilgi edinme hak ve özgürlüğünün temel amacı, idarenin alacağı kararları hukuka uygun bir şekilde etkileyebilmek için, kişinin bilgilenmesini sağlamaktır. Bu hak ve özgürlük, sadece yapılmakta olan işlem hakkında değil, yapılmış ve bitmiş idari işlemler hakkında da bireyin bilgi sahibi olmasını amaçlamaktadır. Bu durum, Avrupa Bakanlar Konseyi Komitesi'nce 28 Eylül 1977 tarihinde kabul edilen 'İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar'da, 'Enformasyon Kaynaklarından Yararlanma Hakkı' ilkesinde de açıklanmıştır (Kuntbay, 1978: 10).

Bilgi edinme hakkı, yönetimin elindeki bilgi ve belgenin yönetim tarafından kendi çıkarları doğrultusunda, istediği şekilde kullanılmasını ve yönetimin keyfilğini önlemek için vazgeçilmez bir unsurdur (Yılmazoğlu, 2009: 18). Katılımcı demokrasinin en önemli şartlarından biri, bireylerin bilgi edinmesi ve devletin kurum ve kuruluşlarında neler olup bittiğini bilmesidir.

Bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı, devleti memura karşı, vatandaşı da devlete karşı korur. Bürokratik devlet anlayışı, yerini demokratik devlet anlayışına bırakacağından bu yönüyle bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminde bir dönüşümü sağlayacak niteliktedir (Hız, 2004: 47).

Bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminin çağdaşlaşması açısından da önem taşımaktadır. Çağdaş kamu yönetimi, toplumun gereksinimlerine karşı duyarlı bir yönetimdir. Ayrıca çağdaş kamu yönetimi kamu hizmetlerine ilişkin süreçleri ve yöntemleri standartlaştıran ve bu standartları kamuya benimseten bir yönetimdir (Yaşamış, 1997: 17).

Bilgi edinme hakkı, bireylerin bütün idari belgeleri arşiv ve kayıtları yerinde inceleyebilme, belgeler hakkında bilgi ve açıklama isteyebilme, idari belgelerin suretlerinin kendisine verilmesini isteme ve bireylere kendi hakkındaki idari belgelerde herhangi bir hata gördüğü takdirde bu hatanın düzeltilmesini talep etme olanağı verilmesini gerektirmektedir.

Halkın ve bireylerin bilgi ihtiyacı ile yönetimdeki mevcut alışkanlıklar, kurallar ve gelenekler arasında önemli farklar bulunduğu bilinmektedir. Mevcut kamu yönetimi anlayış ve uygulaması, vatandaşın bilgilendirilmesini değil, tam tersine kamu makamlarınca, hakkındaki bireysel ya da toplumsal kararların kapalı kapılar arkasında alındıktan sonra, kendisine son şeklinin bildirilmesi biçiminde gerçekleşmektedir.

Hâlbuki hukuk devletinde, hiç kimse; bilgi yetersizliği sebebiyle herhangi bir ‘hak’ kaybına uğramamalı, ‘yükümlülük’ altına sokulmamalıdır. Bu noktada, mevcut yönetim anlayışı ve uygulamasının daha iyi anlaşılabilmesi için, Osmanlı yönetim sisteminde yapılan uygulamaya bakmak gerekir. Şöyle ki, Osmanlı’da yeni bir kanunname hazırlandığında önce kadınlara gönderilir, kadıdan kanunnamenin pazar yerinde, o bölgenin pazarı hangi gün ise o gün, halka okuması istenirdi. Bu kanunnamenin bir kopyası belli bir ücret karşılığında talep eden bireylere de verilirdi (Aydın, 1999: 18-19).

İdarenin bilgi verme ödevi, bilgi edinme hakkının kullanılması bakımından bireylere güvence sağlamakla beraber, aynı zamanda, yönetimi halka yakınlaştırmaya katkı sağlamaktadır. Bu yolla idarenin halka; idari faaliyetler hakkında, açık, anlaşılır, doğru, dürüst ve güvenli bilgi vermesi sağlanmakta ve idarenin bunu bir görev olarak yerine getirmesi mümkün olmaktadır (Özkan, 2004: 40).

İnsan hakları kavramının gelişmesinde de etkili olan bilgi edinme hakkı, temelde idarenin keyfi davranışlarını önlemek, kamu hizmetinden yararlananların demokratik yollarla idareden hesap sorabilmesine imkân tanımaktadır. Aslında bu hak, sadece idarenin karar alma sürecinin açıklığa kavuşturulması ile ilgili olmayıp

modern hukuk devleti anlayışında hak arama özgürlüğünün olmazsa olmaz koşuludur (Güran, 1993: 29).

Bilgi edinme hakkı ve bilgi verme ödevi, yönetimde açıklık politikalarının temel şartı ve bireylere verilen değer göstergesi ve onlara duyulan saygının ölçütüdür. Bilgi edinme hakkının olmadığı bir sistemde, yöneticiler bilgiyi seçerek kullanacağından, kendi itibarlarını artırmaya çalışacaklardır. Siyasetçiler ise, bu yöntemle, muhalefeti etkisiz hale getirme amacını güdeceklerdir. Böyle bir durumda, bireylerin ve denetim organlarının hesap sorma işlevleri ve eğilimleri anlamsız hale gelmekte ve hesap sorabilmek mümkün olmamaktadır.

Diyebiliriz ki, bilgi ve belge edinme hak ve özgürlüğü, idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan, demokratik sistemlerin vazgeçilmez bir unsurudur.

### **2.3.2. Bilgi Edinme Hakkının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Bilgi edinme hakkının dünyadaki ve Avrupa Birliği'ndeki gelişimini açıklamak uygun olacaktır.

#### **2.3.2.1. Genel Olarak Dünyadaki Gelişimi**

Bilgi edinme hakkının dünyadaki gelişimini, ülkelerin ulusal hukukları bağlamında ve uluslararası hukuktaki görünümü olarak iki bölümde anlatmak mümkündür.

##### **2.3.2.1.1. Ulusal Hukukta Bilgi Edinme Hakkı**

Bilgi edinme hakkının anayasal belgelerde ve anayasalarda yer almasının kökeni, klasik temel metinlerden olan 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'ne kadar dayanır. Bildirgenin 14. maddesi yurttaşlara vergi ile ilgili konularda bilgiye erişmeyi ücretsiz olarak tanımıştır: 'Tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini belirlemeye, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarının,

matrahını, tahakkuk biçim ve süresini belirlemeye hakkı vardır' (Goldberg, 1990: 88).

Bilgi edinme hakkını doğrudan anayasalarında güvenceye alan ülkeler arasında İsveç önemlidir. İsveç, bilgi edinme hakkı ile ilgili kapsayıcı hükümler içeren Basın Özgürlüğü Kanunu'nun bütününe anayasal statü kazandırmıştır. İsveç'teki bu ilginç uygulama yanında, bu hakkın kullanılmasını anayasal güvenceye bağlayan ve anayasalarında bu hakka yer veren bazı ülkelere Arjantin, Belarus, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Filipinler, Finlandiya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Hırvatistan, Hollanda, Makedonya, Polonya, Slovenya örnek verilebilir.

Japonya, Hindistan ve Güney Kore gibi ülkeler bilgi edinme hakkına anayasalarında yer vermemekle beraber, bu hak, yüksek mahkemelerince ifade özgürlüğüne dayanılarak anayasanın koruduğu haklar arasında yer almıştır (Mendel, 2003: 16-17).

Bilgi edinme hakkını özel yasal düzenlemelerde koruyan ve güvence altına alan ilk kanun 1707 yılında İsveç devletinin bir parçası olan Finlandiya'da yürürlüğe konmuştur. 'Hukuki Emanet Kanunu' adı verilen bu düzenlemeyle, yayıncılar, ürettikleri bütün yazılı eserlerin birer kopyasını hükümetin uygun gördüğü kütüphanelere vermekle yükümlü kılınmışlardır (Lamble, 2002: 2). Kanunla, muhafaza edilen ve indekslenen belgelerin kopya edilmeleri sağlanmış, devlette ortaya çıkan yayınlara ülkenin üniversitelerince erişilebilmesi imkânı getirilmiş ve kanunun temel hükümleri, bilgi edinme ve basın özgürlüğü ile ilgili olarak daha sonraki tarihlerde kabul edilen İsveç kanunlarına dâhil edilmiştir. Bu nedenle Hukuki Emanet Kanunu İsveç'te bu alanda daha sonra yürürlüğe giren diğer kanunların öncüsü kabul edilmiştir (Lamble, 2002: 2).

İsveç'ten sonra bilgi edinme hakkı kanununa sahip olan ülke Kolombiya olmuştur. 1888 tarihli 'Siyasal ve Kentsel Organizasyon Kodu' ile hükümet belgelerine erişme hakkı tanınmıştır (Kaya, 2005b: 125). Kanunla, istemde bulunan

kişilere, diğer bir kanun tarafından özel olarak yasaklanmadıkça hükümetin sahip olduğu belgelere ve arşivlere erişme hakkı verilmiştir.

Kanunla bilgi edinme hakkını düzenleyen bir başka ülke, 1919 yılında bağımsızlığına kavuşan Finlandiya olmuştur. Finlandiya bilgi edinme hakkını da kapsayan geniş kapsamlı bir anayasa yapmış ve 1951 yılında ‘Resmi Belgelerin Açıklığı Hakkında Kanun’u kabul etmiştir. Bu Kanun, 1999 tarihinde ‘İdare Faaliyetlerinin Açıklığı Hakkında Kanun’ yürürlüğe girinceye kadar uygulanmıştır.

Yukarıda anlatılan üç ülke dışındaki ülkelerde bilgi edinme hakkının kanunlarla güvence altına alınması 20. yüzyılın ilk yarısından sonraki dönemde, özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra artan bir şekilde mümkün olmuştur (Bayraktar, 2004a: 7). Örnek verirsek, ABD’ de 1966, Danimarka ve Norveç’te 1970, Fransa ve Hollanda’da 1978, Yunanistan’da 1986, Rusya’da 1995, Hong Kong’da 1995, Japonya’da 1999, Güney Afrika Cumhuriyeti’nde 2000, İtalya’da 1990, Belçika’da 1994 Bosna- Hersek ' te 2000, Türkiye’de 2003 yıllarında bilgi edinme hakkı kanunları kabul edilmiştir.

### 2.3.2.1.2. Uluslararası Hukukta Bilgi Edinme Hakkı

Fransız ihtilali ve Amerikan Bağımsızlık Savaşı’nın insanlığa açtığı yeni ufuklar ve insan hakları konusunda getirdiği anlayış bütün dünya uluslarını etkilemiştir. Ancak, haklar ve özgürlükler için ulusal düzeyde gerçekleştirilmiş olan kazanımların uluslararası platforma taşınarak geniş bir alana yayılması, ancak bildirge, sözleşme, anlaşma gibi uluslararası metinlerde yerlerini alması ve ülkelere kabul edilmesi ile mümkün olmuştur (Kaya, 2005b: 127).

- **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi:** Uluslararası hukukta, 14 Aralık 1946 tarihinde BM Genel Kurulu, ilk oturumunda 59(1) sayılı Kararı (Resolution) kabul etmiştir (Birkinshaw, 2001: 369). Bu kararda bilgi edinme hakkı temel bir insan hakkı ve Birleşmiş Milletlerin kendisini vakfettiği bütün özgürlüklerin mihenk taşı olarak görülmüştür.



Bilgi edinme hakkına ilişkin uluslararası alanda ilk düzenleme ve en önemli gelişme (Akıllıoğlu, 1990: 806), 10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen ‘BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ dir. Bilgi edinme hakkı Bildirge’nin 19. maddesinde iletişim özgürlüğü bağlamında ifade edilmiştir: ‘Herkes, görüş ve ifade özgürlüğü hakkına sahiptir: Bu hak, müdahale söz konusu olmaksızın kanaat özgürlüğü ile ülke sınırları söz konusu olmaksızın bilgi ve düşünceleri her türlü medya yoluyla aramak, almak ve yaymak özgürlüğünü içerir.’

- **Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme:** Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile birlikte ‘ikiz sözleşmeler’ olarak anılan ‘BM Kişisel ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’, BM Genel Kurulu tarafından kabul edilerek 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış ve 4 Haziran 2003 tarihli 4868 sayılı Kanunla onaylamıştır.

Sözleşmenin 19. maddesi herkesin ifade özgürlüğü hakkının olduğunu vurguladıktan sonra, ‘... bu hak, herkesin, ülke sınırları söz konusu olmaksızın her çeşit bilgi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde aramak, almak ve yaymak özgürlüğünü içerir.’ demektedir.

Sözleşme, her çeşit bilgi ve fikri arama, alma ve yaymaya sınır da getirmiştir. Buna göre, sınırlamalar ancak kanun tarafından öngörülmüş olmalı ve başkalarının haklarına ve şöhretine saygı ve ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ya da kamu sağlığı ve genel ahlakın korunması bakımından gerekli bulunmalıdır (Kaya, 2005b: 129).

- **Milenyum Bildirgesi:** 6 - 8 Eylül 2000 tarihinde New York’ta ‘BM Milenyum Bildirgesi’ kabul edilmiştir. Bildirgede, medyanın temel rolünü yerine getirme özgürlüğü ve halkın bilgiye erişme hakkının güvence altına alınmasının sağlanması kararlaştırılmıştır.

- **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi:** Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1950’ de Roma’da kabul edilmiştir. Sözleşmenin 10. maddesi ifade özgürlüğü başlığı altında, ifade özgürlüğü hakkını kabul eder ve ‘...Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın bilgi ve fikirleri *almak ve yaymak* özgürlüğünü içerir.’ demekte ve bununla bilgi edinme hakkını vurgulamaktadır. Bu madde, bazı yazarlara göre, bilgi edinme hakkının temeli sayılmaktadır (Akıllıoğlu, 1995: 185).
- **Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi:** 18 Temmuz 1978 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmenin 13. maddesi, BM belgelerindeki benzer bir şekilde, ifade özgürlüğünü, bilgi edinme hakkını da içerecek şekilde güvence altına almıştır.
- **Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı:** 27 Haziran 1981 tarihinde Nairobi’de kabul edilen Şartın 9. maddesi açıkça bilgi edinme hakkını düzenlemiştir: ‘Her birey bilgi alma hakkına sahiptir. Her birey görüşlerinin, hukuk sınırları içerisinde ifade etmek ve yaymak hakkına sahiptir’ (Kaya, 2005b: 137).
- **Afrika İfade Özgürlüğü İlkeleri Bildirgesi:** İnsan ve Halkların Hakları Afrika Komisyonu, 2002 yılında Gambia’da Bildirge’yi kabul etmiştir. Bildirgede, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şart’ına taraf olan devletlerin burada öngörülen ilkeleri yürürlüğe koymaları için gerekli girişimlerde bulunmaları istenmiştir. Bildirgenin 4. ilkesinde, kamu otoritelerinin sahip olduğu bilgilere erişme hakkını açıkça düzenlemektedir: ‘Kamu otoriteleri, kendileri için değil ancak kamu yararının koruyucuları olarak bilgileri elinde bulundurur ve herkes, sadece kanunla öngörülen açıkça belirlenmiş kurallara tabi olmak kaydıyla bu bilgilere erişmek hakkına sahiptir.’ 4. ilkenin devamında bu hakkın hangi bilgileri edinmede ve nasıl kullanılabileceği hususları da düzenlenmiştir.

### 2.3.2.2. Avrupa Birliği (AB)'ndeki Gelişimi

Maastricht Antlaşması'ndan önce AB'de açıklık/şeffaflık ve bilgi edinme hakkı konuları çok fazla ilgi görmemiştir. 1980'lerin başından itibaren gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Avrupa Parlamentosu 1984 yılında 'Avrupa Topluluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması Hakkında Kararı' kabul etmiştir. 1988 ve 1994 yıllarında benzer kararları kabul etmiştir. Avrupa Komisyonu daha somut bir şekilde çevre konusundaki bilgilere erişme hakkını tanımıştır ve 1988 yılında üye devletlere sahip oldukları çevresel bilgilere erişim sağlama yükümlülüğü getirmiştir.

AB' de açıklık/şeffaflık ve bilgi edinme hakkı kavramlarının gelişiminde, üye devletlerden Hollanda ve Danimarka'nın ve sonrasında da İsveç ve Finlandiya'nın rolü büyüktür. Bu devletler, Birliğin gizliliğine tepki göstermiş, bu devletlerin ısrarları yanında Avrupa Toplulukları Adalet Divanı(ATAD), İlk Derece Mahkemesi, Kurumlar ve Avrupa Ombudsmanı açıklık ve bilgi edinme hakkının sağlanmasında önemli roller oynamışlardır.

- **Maastricht Antlaşması:** AB' de bilgi edinme hakkı konusunda ilk ciddi gelişme 1 Kasım 1993' te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması olmuştur. Antlaşmaya eklenen 17 sayılı Bildirge ile ilk defa, karar alma sürecindeki şeffaflığın, kurumların demokratik yapısını ve halkın idareye olan güvenini güçlendireceği ifade edilmiştir.
- **Davranış Kodu:** 6 Aralık 1993'te Avrupa Komisyonu ve Konseyi kendi belgelerine erişim hakkında ortak bir davranış kodu izlemişlerdir. Kod, halkın Komisyon ve Konseyin elinde bulunan belgelere mümkün olan en geniş şekilde erişmesi ilkesini ortaya koymuştur.
- **Amsterdam Antlaşması:** 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Antlaşma ile AB' de açıklık ve belgelere erişme hakkı *ilk kez* Antlaşma metninde yer almıştır. Antlaşma ile AB Antlaşmasına eklenen hüküm şöyledir: 'Bu antlaşma, kararların vatandaşa mümkün olduğunca açık ve mümkün olduğunca yakın alındığı Avrupa'nın insanları arasında daha yakın bir

birlik oluşturma sürecinde yeni bir aşamayı gösterir.’ Bu hüküm ile AB’ nin açıklık/şeffaflık vaadi, Antlaşmada teyit edilen konulardan biri haline gelmiştir.

- **Avrupa Birliği Temel Haklar şartı:** AB Temel Haklar şartı, AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB’nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenlemektedir. şartın 11. maddesinde ifade ve bilgi edinme özgürlüğü güvence altına alınmıştır: ‘Herkes, ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın bir görüşe sahip olma, bilgi ve düşünce edinme ve yayma özgürlüğünü de içerir.’ şartın 42. maddesi ise, Birlik vatandaşı ve ye devletlerden birinde ikamet eden veya kayıtlı merkezi ye devletlerden birinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyona ait belgelere erişme hakkını düzenlemektedir.
- **Avrupa İçin Anayasa Oluşturan Antlaşma:** Açıklık/şeffaflık ve bilgi edinme hakkının Avrupa Birliği bağlamında gelişmesi bakımından bu Antlaşmada önemli hükümler yer almaktadır. ‘Giriş’ kısmında, Avrupa’nın kamu yaşamının demokratik ve şeffaf yapısını geliştirme arzusunda olduğu, Birlik vatandaşlığını düzenleyen I. Bölümde, Birlik vatandaşlarının, Avrupa Parlamentosuna dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanına başvurma ve Birlik kurumlarına ve danışma organlarına Anayasa’nın resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir (Kaya, 2005b: 167).
- **Avrupa İyi Yönetim Kodu:** Bilgi edinme hakkı ile ‘iyi yönetim’ kavramları arasında sıkı bir bağ vardır. Bilgi edinme hakkı iyi yönetimin bir unsurudur ve tamamlayıcı bir özelliği vardır.

Günümüzde sıkça kullanılan ‘iyi yönetişim’(good governance) kavramı ise, bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tabi tutulduğu, makul ve haklı her türlü

beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir (Akyılmaz, 2003: 144). İyi yönetim günümüzde ancak bilgi toplumunu sağlayan ‘açık/şeffaf yönetim’ ile gerçekleşebilir (Özek, 1999: 61-62).

Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen ‘İyi Yönetim Kodu’ Avrupa Temel Haklar Şartı’nda ifadesini bulan ‘iyi yönetim hakkı’na daha ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Kod, vatandaşların idareden neler bekleyebileceklerini ve kamu personelinin görevlerini yerine getirirken hangi ilkeleri (hukuka uygun hareket etme, tarafsız ve bağımsız olma, uygulamalarda tutarlı olma, hatasından dolayı özür dileme ve bu durumun olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için çaba sarf etme gibi) göz önünde bulundurmaları gerektiğini belirlemektedir (Kaya, 2005b: 197). İyi Yönetim Kodu’nda, ister sözlü ister yazılı olsun ‘bilgi’ isteminde bulunan kişilere, o konuda yetkili olan kamu görevlileri tarafından açık ve anlaşılabilir bir şekilde bilgi verileceği hükme bağlanmıştır. Gizlilik nedeniyle istenen bilgi açıklanamıyorsa, ilgili kişiye bu bilgiyi verememesinin nedenlerinin de bildirilmesi hususları Kodda yer almaktadır.

### **2.3.3. Bilgi Edinme Hakkının Önemi**

Bilgi edinme hakkı, bireylerin bilgilenmesini sağlar. Bu hak kişileri idarelerin faaliyetleri, yetkileri ve kararları doğrultusunda bilgi sahibi yapar. Bilgi edinme hakkı, bireylerin yerel topluluğu ilgilendiren bilgilere erişebilmelerini, alınan kararları sorgulayabilmelerini ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesini sağlar. Bu ve buna benzer nedenlerle idarenin yaptığı veya bildiği şeyleri kişiler de bilme hakkına sahip olmalıdır.

İdarenin, karmaşık yapılı örgütlerden oluşan, izlediği amaçlara yönelik her türlü bilgiyi elde eden, toplayan, saklayan, değiştiren, dönüştüren, kullanan ve aktaran, toplumsal sistem içindeki en güçlü bilgi tekeli olduğu düşünülürse (Akıllıoğlu, 1990: 805), idarenin elindeki bilgi yığınının artması olgusu karşısında bir denge unsuru olarak, kişiler bu bilgi ve belgelere erişebilmelidir (Güran, 1993: 30-31).

Bilgi edinme hakkı, devlet karşısında bireylerin yönetilen eşya konumundan, vatandaş-tüketici konumuna geçişini ifade eden bir gelişmedir (Eken, 1998b: 1213).

Bireylerin kamu otoritelerini denetleyebilmeleri için onların faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmaları gerekir. Bu itibarla, bilgi edinme hakkı, idarelerin denetimini sağlamada hayati bir öneme sahiptir. Bilgi edinme hakkı, yetkinin kötüye kullanılması temelinde idarelerin faaliyetlerinin halk tarafından denetimini kolaylaştırır. Kamu görevlilerinin halkın denetimine tabi olduğunu bilmesi, çalışmalarını daha etkili ve verimli yürütmelerini temin eder.

Bilgi edinme hakkı, idarenin işleyişi konusunda bireylerin idareyi sorgulayabilme kanallarını açık tutarak, onlara yönetime katılma imkânı sağlar. Yeterli bilgi elde etme, karar alma ve yönetme sürecinde daha yüksek düzeyde halk katılımını gerçekleştirir. Bu durum karar alma sürecindeki meşruluğu artırır, karar alma ve dolayısıyla da kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltir ve karar alma sürecinde halk duyarlılığını temin eder (Kaya, 2005b: 43). Yönetime katılmanın en önemli koşullarından birisi, bilgi edinme hakkının tanınması ve bu hakkın etkin bir şekilde vatandaşlar tarafından kullanılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması ve tedbirlerin alınmasıdır.

Genel olarak bilgi edinme hakkının önemine değindikten sonra, hak ve özgürlükler kapsamında değinmek yararlı olacaktır.

### **2.3.3.1. Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı**

Günümüzde anayasalar, kişiliğin korunması, ailenin, konutun ve özel hayatın güvence altına alınması, seyahat özgürlüğü, düşünce ve basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri özgürlüğü gibi sadece negatif nitelikteki ‘birinci kuşak’ adı verilen haklardan sonra, devlete görevler vererek sendika özgürlüğü, grev ve toplu sözleşme hak ve özgürlüğü, sosyal güvenlik hakları, yeterli bir hayat düzeyine sahip olma hakkı, sağlık hakkı gibi pozitif nitelikteki ve ‘ikinci kuşak’ adı verilen hakları da korumaktadır.

Son yıllarda ise, insanlığın ortak değeri olan tarihsel, kültürel ve doğal varlıkları koruma hakları, çevre hakları, barış hakkı, bilgi edinme hakkı gibi haklar da ‘üçüncü kuşak’ haklar adı altında korunan temel hak ve özgürlükler kapsamında yer almaya başlamışlardır. Bu şekilde, insan hakkı olarak kabul edilen bilgi edinme hakkı, ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel gelişmelere paralel olarak daha önemli hale gelmiş, toplumların kamunun sorunlarına karşı ilgisinin gelişmesiyle bu hakkın kullanımını daha da yaygınlaştırmaktadır.

Bilgi edinme hakkı bağlamında insan hakkının üç özelliğini vurgulayabiliriz:

- *Bilgi Edinme Hakkı ve İnsan Onuru:* Üçüncü kuşak insan hakları arasında kabul edilen bilgi edinme hakkının insan onurundan ayrı düşünülmesi imkânsızdır. İnsan onuru, bireylerin gerek kendisi ile ilgili gerekse kamu ile ilgili idari kararlar hakkında bilgilendirilmelerini ve açıklamada bulunmalarını, beklenmedik bir idari işlem ile karşı karşıya kalmamalarını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, bilgi edinme hakkı, temelini insan onurundan alır ve insan onurunun bir gereği olarak kabul edilip gözetilmelidir (Özkan, 2004: 47)
- *Bilgi Edinme Hakkı ve Eşitlik:* İnsan onuru kavramına benzer şekilde, bilgi edinme hakkını ‘kanunlar önünde eşitlik’ ilkesinden de ayrı tutmak yanlış olacaktır. Eşitlik ilkesi ile beraber göz önünde bulundurulması gereken bilgi edinme hakkı, idarenin, bireylere farklı uygulamalarda bulunmasını önlemek ve bilgi edinme hakkının kullanılmasında adaletli bir şekilde davranmasını sağlamak ve bunun doğal sonucu olarak bireylerin hak ve menfaatlerini savunabilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bilgi edinme hakkı herkese bilgilenmede eşitlik sağlayacaktır. Aynı şekilde, bilgilenmede eşitlik ise, herkese bilgi edinme hakkının sağlanması ile mümkündür.

Eşitlik ilkesi kanun önünde eşitlik yanında keyfi davranılmasını yasaklar, idareye başvuruda, idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmada herkese eşit bir şekilde davranılmasını gerekli kılar.

- *Bilgi Edinme Hakkı ve Hak Arama Özgürlüğü*: Anayasamızın 36. maddesinde hak arama özgürlüğü, bilgi edinme hakkına temel olan savunma hakkı ve adil yargılanma hakkı ile birlikte düzenlenmiştir. Hak arama özgürlüğü/hukuki korunma talebi veya hakkı, anayasal bir özgürlük olduğuna göre, bilgi edinme hakkı olmaksızın, sağlıklı, doğru ve etkin bir yargılamadan ve hukuki korumadan yararlanmak söz konusu olamayacaktır. Bilgi edinme hakkı, yargılamadan önce idare tarafından etkin bir şekilde kullandırılarak, bireyin hak arama özgürlüğünü kullanmasına imkân sağlayacak bilgi ve belgeleri toplamasına yardımcı olacak bir hak olarak kullanılmalı ve devlet kanuni çerçeve içinde bireylere gerekli olan bilgi ve belgeleri vermelidir (Özkan, 2004: 51).

### **2.3.3.2. Savunma Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı**

Bilgi edinme hakkının temel amacı, idarenin aldığı kararları hukuka uygun biçimde etkileyebilmek için, kişinin bilgilenmesini sağlamaktır. Sadece yapılmakta olan idari işlem hakkında değil, yapılmış ve bitmiş idari işlemler hakkında da bireyin bilgi sahibi olması gerekir. Bilgi edinme hakkı, idare önünde karara temel alınan nedenlerin belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde, ilgiliye karşı görüş bildirme imkânı sağlaması bakımından önem taşır. Bu da bilgi edinme hakkının savunma hakkı boyutunu ortaya çıkarır (Özkan, 2004: 52).

Savunma hakkı ilkesinin, idari işlemin tesisinden önce veya yapılması sırasında bireylere savunma hakkı verilmesine ilişkin yönü, bilgi edinme hakkı bakımından önem taşımaktadır. İdare önünde savunma hakkı, bireylerin kendilerini ilgilendiren idari işlemlerin yapılması sürecinde, yetkili idare makamları önünde savunma hakkına sahip olması demektir.

Bilgi edinme hakkı bakımından 'savunma hakkı ilkesi', idari işleme ilişkin belgeleri içeren dosyayı inceleme yetkisi ile de yakından ilgilidir. Çünkü ilgililerin, savunma hakkına sahip bulunmaları, dosya içeriğini öğrenmek imkânına sahip olmadıkça, hiçbir pratik değer taşımayacaktır.



Bilgi edinme hakkının ve savunma hakkının temel işlevi, idarenin alacağı kararları hukuka uygun biçimde etkileyebilmek için, kişinin bilgilenmesini sağlamaktır. Bu bilgilenme, idarenin karar alırken yapacağı toplantılara, kişinin yetkili olarak katılması ve dinlenilmesi hakkını kullanması ile mümkün olmaktadır.

### **2.3.3.3. Adil Yargılanma Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı**

Adil yargılanma hakkı, genel olarak, herkesin, uyuşmazlığın aleni biçimde, makul bir sürede, bağımsız ve tarafsız mahkemeler önünde hakkaniyete uygun olarak karar verilmesini talep etme hakkını ifade eder.

Bizim hukuk sistemimizde adil yargılanma, bir hak olarak ilk kez 2001 yılındaki Anayasa değişikliği ile ‘hak arama hürriyeti’ başlığı altındaki Anayasamızın 36. maddesine yapılan ekleme ile anayasal bir güvenceye kavuşmuştur.

Adil yargılanma hakkının bir gereği olarak idarenin gerçekleştireceği işlemler bakımından açıklık/şeffaflığın sağlanmış olması önemlidir. İdarenin işleyişinde, açıklığın yeterli olmaması durumunda, karar verme yetkisine sahip olan kişiler sübjektif eğilimlerini işlem sürecine yansıtabilir. Açıklık, yönetime katılma, bilgi edinme hakkı gibi demokratik yönetimin gereklerini oluşturan unsurlar birbirleriyle bağlantılıdır (Gözaydın, 1998: 127).

İdarenin kamu gücü ve usullerini kullanarak bireylerin hak ve çıkarlarını etkileyen kararları almadan önce ilgisine bilgi edinme hakkı sağlanmadan karar alması halinde, adil yargılanma hakkının kullanılmasını engellemiş olacaktır. Bu nedenle, bilgi edinme hakkı, adil yargılanma hakkının temel bir unsurudur ve etkin bir şekilde bilgi edinme hakkını sağlamakla, adil yargılanma hakkını sağlamak aynı hukuki güvence anlayışının sonucudur.

Denilebilir ki, bilgi edinme hakkı, adil yargılanma hakkının özellikle hakkaniyete uygun yargılanma unsuruyla çok yakından ilgilidir.

#### **2.3.3.4. Basın Özgürlüğü ve Bilgi Edinme Hakkı**

Basın organları, toplumu ilgilendiren gerek bireysel gerekse kamusal nitelikli idari faaliyetler ile ilgili olarak bilgi toplamak ve bunları toplumla paylaşmak suretiyle hem idareyi denetlemekte hem kamuoyu oluşturmaktadır. Basın organları aracılığıyla, bireyler, yönetimin tutum ve davranışları, yöneticilerin hukuka uygun davranıp davranmadıkları hakkında aydınlatılmaktadır. Anayasal düzeyde de güvence altına alınan basın özgürlüğü, 'bilgi'nin doğru olarak elde edilmesi halinde anlamlı olacaktır.

Basın organlarının faaliyet alanı sadece haber vermek değil, aynı zamanda resim, röportaj, hikâye, roman ve benzeri alanları kapsamaktadır. Bütün bu araçlarla kamuoyuna iletilecek bilgilerin hukuk dışı yol ve yöntemler kullanılmadan hukuken meşru ve yasal olarak elde edilmesi bakımından da bilgi edinme hakkı önem kazanmaktadır.

Bilgi edinme hakkının kullanılması ile basın organlarının yönetimin faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyuna ilettikleri bilgilerin gerçek ve doğru olması sağlanabilecek, yöneticilerin çıkarına olmaması nedeniyle engellemeyle karşılaşılmadan her türlü bilgi ve belge hukuki olarak elde edilebilecek ve kamuoyunun oluşması gerçekleşebilecektir. Basının tek fonksiyonu toplumu doğru olarak bilgilendirmek olduğundan, basın özgürlüğünün olmadığı bir toplumda bilgilenme özgürlüğü ve bilgi edinme hakkından söz etmek de zor olacaktır (Bayraktar, 2004b: 111).

#### **2.3.4. Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı**

Bilgi edinme hakkı kavramının kapsamını dört ana başlıkta ele almak mümkündür. Bunlar, bilgi ve belgelere ulaşma serbestisi, bireysel bilgilere ulaşma serbestisi, belgenin kopyasının verilmesini isteyebilme serbestisi ve bilgi ve açıklama isteyebilme serbestisidir (Cihaner, 2001: 33-37).

### 2.3.4.1. Bilgi ve Belgelere Ulaşabilme

Bilgi edinme hakkı, bireylerin bütün idari belgeleri arşiv ve kayıtları yerinde inceleyebilme, belgeler hakkında bilgi ve açıklama isteyebilme, idari belgelerin suretlerinin kendisine verilmesini isteme ve bireylere kendi hakkındaki idari belgelerde herhangi bir hata gördüğü takdirde bu hatanın düzeltilmesini talep etme olanağının verilmesini gerektirmektedir (Kınalıtaş, 2004: 48).

Ayrıca bilgi edinme hakkı, yönetimin kararları, eylemleri ve işlemleri konusunda resmi açıklamaları beklemeden, gerekli belge ve bilgilerin elde edilebilmesi olgusudur (Eken, 1993: 68) ve bu hakkın temelinde idarenin elindeki bilgi ve belgeleri edinebilme serbestisi vardır. Bu serbesti çoğu zaman arşiv ve kayıtlara erişim hakkını da içerecek şekilde kullanılmaktadır. Bilgi edinme hakkında önemli olan bir diğer nokta ise, erişim hakkının bilgiler için mi yoksa belgeler için mi geçerli olacağı, kişilere tanınan hakkın boyutu bakımından önemlidir. Bir toplantıda ne olup bittiğinin öğrenilmek istenmesi durumunda doğal olarak ortada bir kayıt bulunmaz. İşte bu istem karşısında idare bu toplantıya ilişkin bilgileri belge haline getirerek istemde bulunan kişiye vermelidir (Kaya, 2005b: 45). Bu yüzden bilgi edinme hakkı için istenen bilgi ve belgelerin kapsamı önemlidir.

Bireysel bilgi edinme hakkına konu olacak bilgi ve belgelerin kapsadığı belli başlı konular ise şunlardır;

- a. Yönetimin elindeki yazılı belgeler, ses ve görüntü kayıtları ile bilgisayar kayıtları,
- b. Kamu politikası kararları, düzenleyici işlemler, yasal düzenlemeler, sirküler, direktifler, yasa ve kararların uygulanmasına yönelik açıklayıcı notlar, toplantı tutanakları, mali bilançolar, araştırma ve inceleme raporları,
- c. Uzman kuruluşlara yaptırılan istatistiki, ekonomik ve sosyal bilgileri içeren inceleme ve araştırmalar,
- d. Faaliyet ve teftiş raporları,

e. Yönetim ile bazı uzman kuruluşlar arasındaki tanışma niteliğindeki toplantılar ve çalışmalarla ilgili söz konusu kuruluşların görüş ve önerileri (Cihaner, 2001: 34-35),

f. Kişisel bilgiler, yönetilenlerin kendileri ile ilgili, yönetim tarafından tutulan, fişler ve dosyaları kapsamaktadır. Bu tür bilgi ve belgeler sadece ilgiliye açıktır. Kişi kendisine ait olmayan kişisel bilgilere ulaşma hakkına sahip değildir (Eken, 1993: 70).

#### **2.3.4.2. Bireysel Bilgilere Ulaşabilme**

İdarenin elinde bulunup bireyler hakkında kararlara esas alınabilecek nitelikteki tüm bilgi ve belgelerle ilgili olarak bireylere inceleme fırsatı verilmesi gerekmektedir (Kınalıtaş, 2004: 48).

Bireyin hakkındaki işlemlerden ve bunların içeriğinden haberdar olması, bireye kendi hakkındaki yanlışlıkları, ön yargıları, eksik ve kasıtlı bilgilerin düzeltilmesi imkânının verilmesi savunma hakkının da temelidir. Bireyle ilgili tutulan arşiv kayıtları ve fişler çok rahatlıkla aksi ispatlanabilecek yanlış ve kasıtlı bilgileri içeriyor olabilir. Bu gibi durumların düzeltilmesi için her şeyden önce, bundan haberdar olması gerekmektedir. Bunun için de fiş ya da dosyayı tutan idari birimin ilgiliyi haberdar etmesi gerekmektedir (Cihaner, 2001: 35).

İdari belgelere ulaşma hakkı, yönetimde demokrasi, kişi haklarının güvence altına alınması ve bu hakların eksiksiz kullanımı, kişi güvenliği, hukuka bağlı idare gibi birçok konu ile ilgilidir. İdari belgelere ulaşmanın bu nedenlerden dolayı pozitif bir düzenlemeye konu olması çok önemlidir (Sezginer, 1998: 299).

Avrupa Konseyi Bakanlar komitesinin 28 Eylül 1977 tarihli, 'Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması Hakkındaki' kararında yer alan beş ilkeden biri de bilgi kaynaklarına giriştir. İlke şu şekildedir; 'isteği üzerine, ilgiliye, yönetimsel işleminden, bu işlemin yapılmasında kullanılan bütün öğeler hakkında verilmesi olanaklı her bilgi uygun biçimde iletilir.'

Görüldüğü üzere, çoğulcu ve demokratik toplumlarda kamu yönetiminin şeffaflığının ve kamu yararını ilgilendiren konularda bilginin kolayca erişilebilir olmasının önemi göz önüne alınarak, eşitlik ilkesi temelinde ve açıklık kurallarına uygun olarak resmi belgelere daha fazla erişim (Kaya, 2005b: 189-190) ve idarenin tek yanlı karar alma, kamu gücünü kullanma yetkisi karşısında zayıf durumda bulunan kişi için korunma yollarından birisi olan idari belgelere, yani bu belgelerdeki bilgilere ulaşma hakkı, hukuk devletinin temel ilkelerindedir (Sezginer, 1998: 303).

#### **2.3.4.3. Belgelerin Kopyalarını İsteyebilme**

Bilgi ve belgelere erişim hakkı bu belgelerin kopyalarını alabilme hakkını da içerir. Özellikle bilgi edinme hakkına konu olabilecek yasal düzenleme, sirküler, genelge, inceleme, araştırma, teftiş raporlarının, kişisel bilgilerin incelenmesinin çoğu kez uzun zaman gerektirmesi ve sonradan bireyin düzeltme ya da itiraz hakkına konu olması durumunda hukuki yardım gerektirebilmesi gibi nedenler kopya alma hakkının tanımlanmasını zorunlu kılmaya başlamıştır (Cihaner, 2001: 36).

Belgelere erişim hakkını kullanan ilgililer, hakkın kapsamı içinde bulunan belgelerin tamamının kopyasını alabilecekleri gibi, belgelerden yazılı notlar da alabilirler. Bireyin hak ve menfaatini etkileyen işlemleri incelemek de hakkın kapsamı içerisindedir (Kınalıtaş, 2004: 50).

Ayrıca bu hak idari hizmete engel olmadan ve belgelere zarar vermeden kullanılabilir ve idare gerek inceleme gerekse kopya alınabilmesi için özel salon ve kopya makineleri gibi gerekli önlemleri almalıdır (Cihaner, 2001: 36). Ancak, taslak niteliğindeki karar müsveddeleri ve çizimler bu hakkın konusunu oluşturmazlar (Kınalıtaş, 2004: 50).

#### **2.3.4.4. Bilgi ve Açıklama İsteyebilme**

Bireyin bireysel bilgi edinme hakkı çerçevesinde idareden bilgi ve açıklama isteyebilme hakkı, diğer hakların verimli kullanılmasını da sağlayacaktır. Birey, kendisini ilgilendiren işlemlerle ilgili olarak idareden bilgi ve açıklama isteyebilmeli, idare de bu talebi makul bir sürede karşılamalıdır. Talep edilen bilgi ve açıklamanın

ya da bilgi edinme hakkı çerçevesindeki talebi yerine getirmekle görevli memurun da, konusunda donanımlı, yetkili ve bilgilendirilmiş olması gereklidir (Cihaner, 2001: 37).

İdare hukukunda kural olarak idari işlem ve kararların gerekçeli olarak yazılmaları bir şartı değildir. Bir başka anlatımla, idari işlemlerin ve kararların dayanağını teşkil eden nedenlerin işlem ve karar metninde belirtilmesi zorunlu değildir. Bununla beraber, kanunlar, bazı kararların gerekçeli olarak kaleme alınmalarını öngörmüş olabilirler (Günday, 2002: 133). Burada önemli olan bir soru da idare kararını gerekçelendirmeli midir sorusudur. Kanunlar bazen sebep gösterilmesini emreder fakat emretmediği hallerde de sebep göstermesi gerektiği kabul edilmektedir, yani idari kararlar ve işlemler gizlenmesini gerektiren bir nitelik göstermiyorsa açıklanmalı ve ilgililere o işlemle ilgili olarak bilgi verilmelidir (Duran, 1998: 31).

Ayrıca şu da belirtilmelidir ki, varlık nedeni topluma kesintisiz, düzgün, zamana ve zemine uyulanabilen kamu hizmeti sunmak olan idarenin; kendisini toplumdan soyutlayarak kararlar alıp uygulaması hukuk devleti, insan hakları ve demokratik yönetim gibi çağdaş değerler ile bağdaşmamaktadır. Çünkü toplumu oluşturan bireyler artık tebaa değil, hizmetten yararlananlar statüsündedir. Bundan dolayı idarenin hizmet sunarken harcadığı paraları vergi ve benzeri mali yükümlülükleriyle karşılayan bireyler, isterlerse doğrudan idareye başvurarak bilgi alabilecekleri gibi idarenin de, halkla ilişkiler birimleri aracılığı ile kitle iletişim araçlarından yararlanarak belli bir sistem dâhilinde ve görevi olarak kendiliğinden halka bilgi verme ve açıklama yapması gerekmektedir (Yalçındağ, 1996: 14).

### **2.3.5. Bilgi Edinme Hakkının Düzenlenişi**

Bilgi edinme hakkının düzenlenmesi konusunda iki farklı sistem mevcuttur, bunların birincisi bilgi edinmeyi idarenin takdirine bırakan sistem, ikincisi ise, bilgi edinmeyi bir hak ve özgürlük olarak düzenleyen sistemdir (Kaya, 2005b: 63).

### **2.3.5.1. Bilgi Edinme Hakkını İdarenin Takdirine Bırakan Sistem**

Bilgi ve belgelere erişme konusunda genel bir yasal düzenleme yoksa ve bilgi verme veya alma açıkça bir yasa kuralı tarafından da yasaklanmamışsa, bilgi edinmenin idarenin takdir yetkisi içinde olduğu söylenebilir. Yani, genel bir bilgi edinme hakkı kanunu bulunmayan sistemlerde, yönetimde açıklık ve halkın idarenin faaliyetleri konusunda bilgi sahibi olması ve bu yolla idareyi denetlemesi, idarenin takdir yetkisinde bulunur. Bilgi edinmenin idarenin takdir yetkisine bırakılmasının temel sebebi ise, yönetimde açıklık/şeffaflığı sınırlandırmaktır (Yıldırım, 1998: 230). Bilgi edinme hakkı kanunu olmayan ülkelerde bilgilerin, nasıl, ne zaman ve ne ölçüde halka sunulacağına idare karar verir.

Bilgi edinmeyi idarenin takdirine bırakan sistemlerde, idareler hangi tür bilgi ve belgelerin nasıl, ne zaman ve ne ölçüde halka sunulacağını kendileri belirler. Bu sisteme sahip ülkelerde genel olarak yönetilenler, ilgili idarenin basın ve halkla ilişkiler biriminin, kitle iletişim araçlarına verdikleri demeçler yoluyla bilgi edinirler (Yıldırım, 1998: 230-231). Bunun dışında yönetilenlerin idari faaliyetler konusunda idareden bilgi edinme hakları bulunmaz. Yönetilenler, idarenin verdiği bilgi ve belgelerle yetinmek zorundadır (Kaya, 2005b: 63).

### **2.3.5.2. Bilgi Edinmeyi Bir Hak Olarak Düzenleyen Sistem**

Yönetimin tutum ve davranışlarından kişilerin bilgi edinmesini bir hak olarak düzenleyen hukuk sistemlerinde idarenin bilgi ve belge verme konusundaki yetkisi bağlı yetkidir. Bu sistemde bireylerin, bilgi ve belgelere ulaşması ve açıklık/şeffaflık kuralıdır. Gizlilik/kapalılık ise istisnadır (Yıldırım, 1998: 231).

Bilgi edinmeyi bir hak olarak düzenleyen sistemlerde, istisnalar saklı kalmak kaydıyla idare her konuda bilgi verme ödevini gerçekleştirmek zorundadır (Akıllıoğlu, 1990: 9). Sadece, yasaların açıkça gizli olmasını istediği bilgi ve belgelere, kişiler ulaşamaz. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak, ABD, Kanada ve Almanya gösterilebilir. Bu hak bazı ülkelerde genel bir bilgi edinme hakkı kanunu ile bazı ülkelerde anayasal teminat ile bazı ülkelerde ise hem genel bir bilgi edinme hakkı kanunu ve hem de anayasal teminat ile tanınmıştır.

Yönetimde şeffaflık ve yönetimde demokrasi ilkesi gereği olarak idarenin bilgi verme ödevi, her şeyden önce, kamu görevlilerinin dışarıya bilgi vermesini yasaklayan kuralların kaldırılmasını gerektirmektedir ve bunun da sayısız faydaları bulunmaktadır (Kaya, 2006: 69).

### **2.3.6. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları: Gizlilik**

Kamu yönetimi disiplininde açıklık/şeffaflığın zıt anlamlısı olarak önceki bölümlerde ifade edilen gizlilik kavramı ‘belli sayıda kişilere yönelik açıklık’ olarak tanımlanmaktadır (Akıllıoğlu, 1990: 3). Başka bir tanıma göre, gizlilik, yönetimde vurdumduymazlığın, sorumluluktan kaçmanın, tıkanıklığın, darboğazın, korku ve kuşkunun ifadesidir (Fındıklı, 1996: 104).

Gizliliğin kökenleri, kabile hayatındaki ihtiyar meclislerinin kapalı kapılar arkasındaki görüşmelerine kadar uzanır. Daha sonra, hükümet işlerinin monarkın sorumluluğunda olduğu ya da bu işlerin yönetilenlerden daha çok kendilerini ilgilendirdiği, yönetme fonksiyonunun halktan daha akıllı, daha olgun ve vatansever memurların işi sayıldığı inancının etkisiyle yönetim hayatında kurumsallaşmıştır. Bu yönüyle gizlilik, toplumların idari ve siyasi yönden kurumsallaşmaya başlaması ile birlikte ortaya çıkmış ve devlet yönetiminin hem siyasi hem de idari yönüne egemen hale gelmiştir (Kaya, 2005b: 46).

Gizlilik kavramının ilk şekillendiği alan olarak kabul edilen yürütme organı yani idare (Eken, 1994: 27), yaptığı veya yapmayı planladığı işler hakkında gizliliği korumaya büyük önem gösterir. Bu nedenle, ilgililerle bir diyalog kurma ve onlara basit bilgileri aktarma konusunda bile çok büyük bir isteksizlik içindedir (Azrak, 1990: 822). Böyle olunca da, idare, karar alma sürecini bir içsel sorun olarak görmekte ve bu süreci kapalı kapılar ardında yürütmektedir. İdare hukukunda gizlilik, ‘yönetimde gizlilik’ veya ‘kapalı idare’ olarak ifade edilmektedir.

Yönetimde gizlilik, toplantıların gizliliği ve bilgi ve belgelerin gizliliği gibi çeşitli şekillerde karşımıza çıkar. Yönetimde gizlilik, mevzuat çerçevesinde, bu çerçevede yer alan bilginin ‘sahibi’ ve ‘talep edeni’ açısından söz konusudur. İki taraf açısından da ortak olan nokta, bu bilginin alenileştirilememesidir. Bilginin



sahibi, bilgiyi saklama eğilimindedir. Bilgiyi talep edenin önünde ise bu bilgiyi *talep etmesinin* önünde yasal bir engel bulunmamaktadır ama bilgiyi *elde etmesinin* önünde yasal bir engel bulunmaktadır.

### 2.3.6.1. Gizliliğin Sebepleri

Yönetimde gizliliğin çeşitli sebepleri vardır:

- *Siyasi Rejimin Niteliği ve Ülkenin Gelişmişlik Düzeyi:* Genel olarak kabul edilen husus, hukuka bağlı demokratik siyasi rejimlerde gizliliğin daha az olduğudur. Demokratik rejimlerde siyasi iktidar halka karşı sorumludur. Kitle iletişim araçları devlet yanında özel kişiler elinde de bulunur. Özel kişilere ait alternatif haber ve bilgi alma kaynakları, kamuoyu denetimi, seçimler, katılım gibi etmenler demokratik rejimleri açıklıkla hareket etmeye zorlar. Otoriter rejimlerde ise halk tek yanlı resmi haber alma kaynakları ile yönlendirilir ve bilgi verilmek istendiğinde bu, propaganda amaçlı kullanılır. Bu tür otoriter rejimlerde katılım ve bilgi alma mümkün olmadığı için yönetimde gizlilik egemendir. Otoriter rejimlerin en önemli özelliği devletin vatandaş için değil, vatandaşın devlet için olduğu fikridir ve gizliliğe neden olan en önemli unsur da bu fikirdir (Eken, 1994: 33).

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi de yönetimdeki gizlilik uygulamasını belirler. Gelişmiş ülkelerde az gelişmiş veya gelişmemiş ülkelere nazaran, toplumun kültürel yapısı ve eğitim düzeyi daha yüksek olduğu için yönetime katılım artmakta ve buna bağlı olarak yönetilenler idarenin işleyişi ve faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olabilmektedir (Eken, 1994: 33).

- *Bürokrasi:* Bir ülkedeki bürokrasinin yoğunluğu ile gizlilik arasında doğru bir orantı vardır. Bürokrasinin en önemli özelliği, yapı ve işlemleri bakımından gizliliği esas alan bir örgüt modeli olmasıdır. Bürokrasi, siyasi iktidar ve toplum üzerindeki gücünü arttırabilmek için, sahip olduğu bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimindedir. Diyebiliriz ki, gizlilik, bir bürokrat egemenliğini beraberinde getirmektedir. Bürokratlar ise,

zaman zaman hukukun kendileri lehine ördüğü gizlilik zırhından yararlanarak kişisel çıkar ve egolarını tatmin etme yoluna gidebilmektedir (Kaya, 2005b: 49).

- *Güç Aracı Olması ve Koruyucu ve Örtücü Bir Perde Rolü Oynaması:* Gizliliğin kamu görevlilerinin gücünü arttırıcı bir rolü vardır. Gizlilik bir iktidar aracıdır ve toplumda başkasının bilmediği bilgilere sahip olmak, güçlü olma ile eşdeğerdir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin gizlilikte bir çıkarı vardır ve bu durum yönetimde gizliliğin temel nedenlerinden birisidir. Gizlilik yöneticilere geniş bir hareket alanı tanır (Eken, 1994: 32). Yönetim sahip olduğu hareket alanının kısıtlanmasını istemez. Sahip olduğu bilgilerin üçüncü kişilerce bilinmesinden dolayı kendisinin hareket kabiliyetinin kısıtlandığını düşünür. Çünkü kamu görevlileri için önemli olan, mevcut konumlarını korumak ve geleceklerini garanti altına almaktır. Bu nedenle, başlarını ağrıtabilecek bazı bilgilerin vatandaşlara açık olmasından rahatsız olurlar.

Gizlilik, yönetimin önemli bir güç aracı olması yanında onu dışı karşı koruyan ve örtücü bir perde rolü oynayan bir araçtır. Gizlilik kötü yönetim uygulamalarının ortaya çıkmasını engeller. Bu uygulamaların açığa çıkması, eleştiri ve yasal işlem yapılmasını gerektirebileceğinden yönetim, bilgi ve belgeleri gizli tutmayı tercih eder.

- *Kamu Yararını En İyi Şekilde Gerçekleştirme İsteği:* Gizliliği esas alan bir yönetim, kamu yararını en üst düzeyde gerçekleştirdiği ve kamu hizmetlerini en etkin bir şekilde yürüttüğü inancında olabilir.
- *Yönetilenlere Duyulan Güvensizlik:* Yönetilenlerin, idarenin sahip olduğu bilgileri kullanarak, onu zor duruma düşürebileceği veya bu bilgileri hukuk dışı amaçlarla kullanabileceği endişeleri gizliliğe neden olur.

- *İdari Uygulamalar:* Mevzuatla düzenlenmiş gizlilik tanımlarının ve kapsamlarının geniş bir şekilde yorumlanması, kamu görevlilerinin alışkanlıkları, gelenek ve görenekleri etkili olmaktadır. Bazı durumlarda kamu görevlileri psikolojik olarak, kamuya ait bilgi ve belgeleri aşırı bir şekilde koruma ve saklama eğiliminde olabilir. Kamu görevlisi kendisini göreviyle bütünleştirerek, yönetimin bütün faaliyetlerine ilişkin bütün bilgi ve belgeleri de bu görevin bir parçası olarak düşünür. Bu nedenle de, resmi bilgi ve belgeleri paylaşmak istemez.

### **2.3.6.2. Gizliliğin Çeşitleri**

Gizlilik, uzun süre yönetim geleneği olarak varlığını sürdürdükten sonra demokratik toplumlarda etkisini kaybetmeye başlamış ve bazı istisnalar dışında şeffaf yönetim genel kabul görmüştür (Şengül, 2005: 222). Gizliliğin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunlar siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinliği ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları, memurların kendilerini denetim riskinden korumak istemeleri olabilir (Eken, 1993: 14). Bu bölümde gizliliğin çeşitleri, devletin gizliliği, görev gizliliği, mesleki gizlilik ve haberleşme gizliliği başlıkları altında ele alınacaktır.

#### **2.3.6.2.1. Devlet Gizliliği**

Devlet gizliliği, diğer bir ifadeyle, devlet sırrı tanımlanması güç bir kavramdır. Bazı bilgi ve belgelerin devlet gizliliği kapsamına alınmasının amacı, devletin ulusal güvenlik ve savunma politikalarını, uluslararası çıkarlarını korumaktır. Devlet gizliliği kavramının yasal bir tanımı yapılmadığı takdirde bu kavramın içeriğini doldurma yetkisi, idarenin takdirine bırakılmış olur. Dolayısıyla idare istediği bilgi ve belgeleri devlet gizliliği kapsamına alarak bilgi edinme hakkını engelleyebilir (Yıldırım, 1998: 236-237).

İdare dışına veya gizli bilgi tutma yetkisi bulunanlar dışına bilgi aktarılması (Akıllıoğlu, 1990: 3) 5237 sayılı TCK'da 'Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk' başlığı altında 326. ile 339. maddeleri arasında düzenlenmiştir. TCK'da devletin

güvenliği, iç ve dış siyasal yararları devlet sırrı kapsamında görüldüğü halde, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)'da devletin emniyeti, dış ilişkileri, millî savunması ve milli güvenliği gibi unsurların bu kapsamda olduğu belirtilmiştir. Bu maddelerden devlet sırrı kavramının, devlet güvenliği, devletin iç ve dış siyasal yararları, yetkili makamların açıklanmasını yasakladığı bilgiler ile ilişkili olduğu söylenebilir (Kaya, 2005b: 53-54).

Benzer şekilde, mevzuatımızda devlet sırlarını açığa vuranlara bazı yaptırımlar da getirilmiştir. 657 sayılı DMK' nın 48/ A-5. maddesine göre, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunanlar devlet memuru olamazlar. Hatta devlet sırlarını açığa vurma suçları nedeniyle kurumla ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezaları alan kamu görevlilerinin bu cezaları, af kanunlarına dâhi konu olamamaktadır. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 17. maddesi, müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar istisna olmak ve görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçundan veya bu suça iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun uygulanmayacağını öngörerek bu suçun ihlaline verdiği önemi göstermiştir.

#### **2.3.6.2.2. Görev Gizliliği**

Kamu görevlilerinin görevleri sırasında ya da görevleri sebebiyle öğrendikleri gizli bilgi ve belgeleri açıklama yasağı görev gizliliği kavramıyla ifade edilmektedir (Eken, 1993: 23). Bu husus, 5237 sayılı TCK'da 'Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması' başlığı altında 258. maddede düzenlenmiştir. Anılan maddede ayrıca kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra da gizli bilgilerin açıklanmasının yasak olduğu belirtilmiştir. Bu konu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 31. ve 125. maddelerinde düzenlenmiştir. 31. maddeye göre, Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır. 125. maddeye göre, yetki almadan gizli bilgileri açıklamak devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren bir fiildir.

Dolayısıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yetkili makamın izni bulunduğu takdirde gizli bilginin açıklanması mümkündür.

Bilgi edinme hakkının önündeki en büyük engel olarak görülen görev gizliliğinde amaç, idarenin yararını korumaktır. Görev gizliliğinde idarenin takdir yetkisini kullanarak bazı bilgileri gizlilik kapsamına alması yeterli olup, kamu görevlisinin bu emre aykırı davranışı, suçun işlendiğini gösterir (Kaya, 2005b: 55). Devlet gizliliğinde bilginin özü itibarıyla bu niteliği taşıması gerekirken, görev gizliliğinde ise bilginin biçimsel olarak böyle nitelendirilmesi yeterlidir (Akıllıoğlu, 1991: 4; Akıllıoğlu, 1990: 809).

#### **2.3.6.2.3. Mesleki Gizlilik**

Mesleki gizlilik, bir mesleğin icrası sırasında öğrenilen sırlarla ilgili bir kavramdır. Öğrenilen sırla yapılan veya yapılmış olan meslek arasında yakın bir ilişki vardır. 'Resmi mevki veya sıfat gereği', 'meslek ve sanat icabı olarak', 'meslek ve sürekli uğraş nedeniyle' öğrenilen bilgilerin açığa vurulması kural olarak yasak davranışlar niteliğindedir (Kaya, 2005b: 56).

Mesleki gizliliğin kapsamı, devlet gizliliğine göre daha belirgin ve daha sınırlıdır. Mesleki gizlilikte amaç, 'kişisel hakları veya kişisel yararları' korumaktır. Mesleki gizlilik hem kamu görevlileri hem de özel kişiler için söz konusu olabilir. Bu gizlilik daha çok tıbbi, hukuki ve mali konularda ve bu mesleklerle uğraşan kişilerde karşımıza çıkar. Doktor, eczacı, hemşire gibi meslek mensupları 'tıbbi gizlilik', avukat, noter, hâkim gibi meslek mensupları 'hukuki gizlilik', gümrük memuru, denetçi, vergi memuru, bankacı gibi meslek mensupları ise 'mali gizlilik' içinde davranmak ile yükümlüdürler. Bu kişiler, meslekleri gereği sahip oldukları bilgi ve belgeleri muhafaza etmek zorundadırlar.

#### **2.3.6.2.4. Haberleşme Gizliliği**

5237 sayılı TCK'nın 'Haberleşmenin Gizliliğini İhlâl' başlıklı 132. maddesi ile 'Kişiler Arasındaki Konuşmaların Dinlenmesi ve Kayda Alınması' başlıklı 133. maddesi haberleşmenin gizliliğinin bozulmasını yasaklamaktadır. Bu hükümlere

göre, kişiler arasındaki haberleşmenin gizliliğinin ihlâl edilmesi, haberleşme içeriklerinin hukuka aykırı olarak ifşa edilmesi, kişinin kendisiyle yapılan haberleşmelerin içeriğini diğer tarafın rızası olmaksızın alenen ifşa etmesi, haberleşmelerin içeriğinin basın ve yayın yolu ile yayınlanması, kişiler arasındaki alenî olmayan konuşmaların, taraflardan herhangi birinin rızası olmaksızın bir aletle dinlenmesi veya kayda alınması suçtur.

#### **2.4. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi**

Türkiye’de kamu yönetimi uzun yıllar boyunca yapı ve işleyiş bakımından ‘gizlilik ve resmi sır’ esasına göre örgütlenmiş, gizlilik ve resmi sır genel bir kural niteliği taşıırken, açıklık ise; istisna olarak kabul edilmiştir (İnaç, 2007: 41). Yönetimin dışa kapanması, yönetilenlerin yönetimden uzak kalmasına zemin hazırlamaktadır. Dışa kapalı ve hesap verme eğilimi içerisinde olmayan, halktan uzak yönetimler, beraberinde rüşvet ve yolsuzluğu getirmektedir. Hesap verme, belgeleme ve belgeleri ilgililere sunma eğilimi içinde olmayan yönetimlerde, kendi takdir yetkisiyle keyfi hareket etme ve yolsuzlukların artması doğaldır. Dünya devletlerinin çoğunda olduğu gibi, ülkemizde de devlete olan güveni sarsmamak ve idarecilerin kendi statülerini korumak istemelerinden kaynaklanan dışa kapanma politikası vardır.

1982 Anayasasında bilgi edinme hakkı açıkça belirtilmemiştir. Ancak, 1982 Anayasasında yer alması da, bilgiye erişme hakkının; basın, ifade özgürlüğü ya da dilekçe hakkı gibi haklarla dolaylı bir bağlantısı vardır. Esasında bu hak; hukuk devleti ilkesinin gereğini oluşturmaktadır. Çünkü hukuk devleti ilkesinin temelinde, insan haklarına saygı vardır. Kişiler bilgi alma, edindiği bilgileri yayma, özgür düşünme, dilekçe hakkı gibi haklara sahiptir.

Ancak unutulmaması gereken nokta; demokratik devlet düzeninde dahi kişilere sınırsız hak ve özgürlükler tanınmaz, bu özgürlüklerin sınırlarını kamu düzenine ve topluma zarar verip vermeme unsuru belirler. Yani kullanılacak hak ve özgürlükler toplumun menfaatini zedeleyecek ya da kamu menfaatine zarar verebilecek nitelikte ise, bu hakkın kişi veya tüzel kişiler tarafından kullanılmasına

izin verilmez (Özay, 2004: 761). Türkiye’de de kişilerin bilgi edinme özgürlüklerinin sınırsız olduğunu söylemek yanlıştır. Objektif bir değerlendirmeye, hak ve özgürlüklere sınır koymak, ülkelerin dirlik ve asayişini açısından önemlidir. Ancak bu sınırların çerçevesini çok iyi belirlemek gerekir.

Türkiye, bilgi edinme hakkına ilişkin yasal düzenlemeleri son yıllarda kabul eden ülkeler arasındadır. Türk kamu yönetimi geleneğinde uzun yıllardır, idare edenlerin, güçlü otoriter yapısını koruyabilmek, denetimden uzak kalmak amacıyla dışarı bilgi vermeme, iş ve işlemlerin kapalı kapılar ardında yürütülmesi, alınan kararların gerekçelerinin açıklanmaması eğilimi vardır.

Kapalı kapılar ardında yürütülen işlemler, hesap verme kaygısının olmaması, idarenin olabildiğince hesapsız ve keyfi hareket etmesine neden olmaktadır. Yapılan araştırmalar da; Türk idare yapısındaki bu geleneği doğrular niteliktedir. Türkiye; yönetimde yolsuzluk ve rüşvet alma oranlarının yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Ancak bilgi edinme hakkının 2003 yılında yasalaşması, yönetimi birtakım önlemler almaya zorlamıştır. Yeni sayılacak bir yasa olmasından dolayı, bu hakkın kullanımının yüksek seviyelerde olduğunu söylemek zordur ancak, vatandaşlarda oluşan farkındalık sayesinde bilgi edinme hakkının önümüzdeki yıllarda daha çok ve yerinde kullanılacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Bilgi edinme hakkının yasalaşması, kamu otoritesini bir anlamda sınırlamakta, daha tedbirli davranmaya ve yerinde kararlar almaya yöneltmektedir.

Devlet faaliyetlerinde gizliliğin esas olmadığını, bilgi edinme hakkının Kanun çerçevesinde sonuna kadar kullanılabileceğinin, hak sahipleri tarafından bilinmesi gerekmektedir. Aksi takdirde idare; öğrenme eğiliminde olmayan, açıklama beklemeyen vatandaş karşısında duyarsız kalacak ve kapalılığı benimseyecektir. Zaten temelinde, gizlilik ve kapalılık eğilimi olan idareyi, bilgi edinme hakkını kullanmamakla daha da gizemli hale getirmek yasanın amacına ulaşmasını engelleyecektir.

E-devlet uygulamalarına geçiş, Türkiye’de bilgi edinme hakkının gelişmesine yardımcı olan unsurlar arasındadır. Çünkü bu uygulama sayesinde, insanların bilgi

edinme başvurularını daha rahat, bürokratik engellere fazla takılmadan yapmaları sağlanmaktadır (Hız, 2004: 54). Ülkemizde uzun yıllardan beri gizlilik, resmi sır, genel uygulama; açıklık ise istisna olarak kabul edilmiştir. Bu tabuyu yıkabilmek için atılan adımların her biri şüphesiz önemlidir. E-devlet uygulaması da bu anlamda hakkın kullanımını kolaylaştıran etkenlerden biridir.

BEHK' dan önce, bazı yasal düzenlemelerde de yönetimde açıklığı ve şeffaflığı ifade eden hükümler yer almasına rağmen, aynı düzenlemelerde geçen 'devlet sırrı' kavramı, bu açıklığın, hesap verebilirliğin çemberini daraltmış, insanların zihninde devletin dokunulmazlığını ve hesap sorulmazlığını ön plana çıkarmıştır.

Türkiye'de bilgi edinme hakkının kullanılmasını belirleyecek ilk unsur; idarenin bizzat kendisinin Kanun hükümlerinin uygulanmasında sergileyeceği tutum ve davranışdır. İdarenin; elinde bulunan pek çok belgenin açıklanmasında sakınca görmesi, insanlara tanınan bilgi edinme ve belgelere ulaşma haklarının işlerlik kazanmasına engel olmaktadır. Bu durumun neticesinde de BEHK, kâğıt üzerinde olan yasal düzenlemeden öteye gitmemektedir. İkinci bir unsur ise; hak sahiplerinin yasa kapsamında ulaşabilecekleri bilgi ve belgelerin bilincinde olması, bu hakkı nerede ve ne şekilde kullanabilecekleri konusunda bilgi sahibi olmalarıdır.

Kapalı ve hesap verme sorumluluğundan uzak olmasından ötürü, idareden talep edilmedikçe şeffaflaşma örneği sergilemesi zor görünmektedir. Bu nedenle idarenin, insanlara tanınan bu hakkın bilincinde olması, bireylerin de, bu hak sayesinde sahip olduğu yetkileri kullanması gerekmektedir.

Devlet ile toplumun bütünleşmesi, saydamlığın sağlanması açısından ve en önemlisi yolsuzluğu önlemek, yönetilenleri olan bitenden haberdar etmek ve halkın yönetime katılımını arttırmak için, Türkiye'de bilgi edinme hakkına işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bu hak aynı zamanda demokratik ve hukuk devletinin de gereğini oluşturmaktadır. Ancak şu an için Türkiye'de bilgi edinme hakkının amacına ulaştığını söylemek mümkün değildir. Çünkü idarenin işleyişinin temelini



oluşturan, dışa kapalılık eğiliminden vazgeçilmemiş ve yönetilenler hâlâ bu hak sayesinde ulaşabilecekleri bilgi ve belgeler konusunda tam olarak bilinçlenmemiştir.

Bilgi edinme hakkının mevzuatımız çerçevesinde gelişimine bakacak olursak, 1961 Anayasasının 20. maddesi temel hak ve özgürlükler alanında düşünce hürriyetini esas alan konuyu içermektedir. Anayasa, düşünce özgürlüğünü sınırlayabilecek herhangi bir neden belirtmemiştir. Aynı Anayasanın 11. maddesi bazı hak ve özgürlüklerin kullanılmasında sınırlamalar olduğuna dikkat çekmektedir. Ancak sınırlamaların çizgileri net bir şekilde ortaya konmamıştır. Bu durumu ortadan kaldırmak amacıyla 1982 Anayasasının 13. maddesi bu konudaki çerçeveyi daha net bir şekilde ortaya koymuştur (Özay, 2004: 773).

Türkiye’de bilgi edinme hakkı, idarenin işleyişinin yeniden düzenlenmesi, idari işlemlerde açıklık ve şeffaflığa yer verilmesi, idari usul konuları çerçevesinde gelişmeye başlamıştır (Kaya, 2005b: 199). Bu hakkın ortaya çıkmasında belirli bir alt yapının oluşturulduğunu söylemek mümkün değildir. Geçmiş çok eskilere dayanmayan bu hak, 1990lı yıllarda konuşulmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra Amerika Birleşik Devletlerinde yaygınlaşmaya başlayan yönetimin iyileştirilmesi çabası, tüm dünya devletlerini etkilediği gibi Türkiye’yi de etkisi altına almıştır.

1945–1960 lı yıllarda bilgi birikimi ve uzman sayısının yetersiz olması nedeniyle gereken oranda sistemli olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili çalışmalar yapılamamıştır. Ancak bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından yapılan bazı araştırmalar dikkat çekmektedir. Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından hazırlanan Neumark Raporunda yönetimde yapılacak iyileştirmelerde ve alınacak önlemlerde, halkı haberdar etmenin ve halkın desteğini almanın önemi üzerinde durulmuştur. 1951 yılında yayınlanan Barker Raporu ve Martin-Cush Raporlarında da yine yönetimin iyileştirilmesine yönelik olarak belirli ilkeler ortaya konmuştur. 1960 lı yıllardan itibaren yönetimde açıklık düşüncesi ön plana çıkmaya başlamıştır. 1961 Anayasasının ön tasarısında bu durum herkesin kanunlar çerçevesinde idari otoritelerin önünde düşüncelerini açıklama ve disiplin cezaları uygulanırken isnat edilen fiille alakalı olarak ilgili kişiye gerekli bilgi ve belgelerin verilmesi ilkesi

benimsenmiştir. Bu dönem; bilgi edinme hakkının ortaya çıkmasına ve gelişmesine katkıda bulunması, yönetimin iyileştirilmesi düşüncesinin yaygınlaşması açısından önemli bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Dönemin önemli özelliklerinden bir tanesi de Türk uzmanlar tarafından yapılan bazı çalışmaların ortaya konulması olmuştur. 1963 yılında yayınlanan ve idarenin düzenli ve örgütlü bir şekilde çalışması için bazı usullerin belirlenmesini öngören ‘Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu’(MEHTAP) en önemli örnektir (Kaya, 2005b: 200-201).

Planlı kalkınma sonrası dönemde hazırlanan kalkınma planlarının da yönetimin iyileştirilmesi ve bilgi edinme hakkının temelini oluşturan açıklığı benimsenmesinde önemli bir rolü olmuştur. I. Beş Yıllık Kalkınma Planından (1963–1967), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planına (2001–2005) kadar hazırlanan kalkınma planlarında, genel olarak yönetimin işleyişinin iyileştirilmesi, idarenin vatandaşla işbirliği içerisinde olmasının gerekliliği, açık ve şeffaf hareket etmenin önemi vurgulanmıştır (Kaya, 2005b: 203).

1982 Anayasası ile birlikte yönetimin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalar biraz daha ön plana çıkmıştır. İdarenin daha verimli, süratli çalışması halkın yönetime daha fazla katılımının sağlanması ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmıştır. 1991 yılında yayınlanan KAYA Projesinde; kuruluşların konumları, görev ve yetkilerinin halk tarafından bilinmesi gerektiği üzerinde durularak, kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarında işlerini takip ederken kendilerine yol gösterecek bilgi ve belgelerden haberdar olması gerektiği vurgulanmış, bu konuda halka başvurularını izlemede yol gösterecek tanıtıcı kitapçıkların hazırlanması öngörülmüştür (Yüksekli, 2008: 38).

Planlı dönem öncesi ve sonrasında yapılan birtakım çalışmalar, dolaylı olarak bilgi edinme hakkının ortaya çıkmasına zemin hazırlarken, esasında BEHK çıkıncaya kadar doğrudan konuyla ilgili herhangi bir somut düzenlemenin olduğunu söylemek zordur. Bu konuda dolaylı olarak yapılan düzenlemelerden biri de Belediyeler Kanunu’dur. Bu kanun belediye meclisi toplantılarının halka açık olmasını öngörmüştür. Ancak bu durumu bilgi edinme hakkı ile eş tutmak zordur. Sadece

verilen dilekçelerin sonucunda idarenin dilekçe sahibine cevap vermesi, bilgilendirme niteliği taşıyabilir.

Bilgi Edinme Hakkıyla ilgili olan diğer bir düzenleme ise; 2002 yılında hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)'dir. Düzenleme; belirli bir çerçeve içerisinde, yani Çevresel Etki Değerlendirmesi konusunda halkın görüşünün alınmasını ve halkla yakın ilişki içerisinde olmayı öngörmüştür. Türkiye Barolar Birliği ve Basın Konseyinin hazırladığı düzenleme teklifinde, yönetimin halka açılması ve bilgi edinme hakkının anayasada yer alması önerisi de, BEHK çıkmadan önceki çalışmalardandır (Eken, 2005a: 99).

Bu gelişmenin ardından 2003 yılı içerisinde Acil Eylem Planı içerisindeki 'Kamu Yönetimi Reformu' adı altında şeffaflaşmanın sağlanması, yönetimin hesap verebilir olması ve tüm vatandaşları kapsayacak şekilde bilgi edinme hakkının yer alacağı belirtilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşları bilgilendirme konusunda gerekli hazırlık ve alt yapı çalışmalarını yapmalarını, en önemlisi kurum ve kuruluşlardan istediğini alamayan vatandaşın, ulusal düzeyde oluşturulacak birime başvurabileceği, buradan da talepte bulunduğu bilgiyi alamaması halinde, yargı yoluna gidebileceği belirtilmiştir. Yapılan bu çalışmalar; bir anlamda BEHK'nın hazırlık çalışmalarını oluşturmaktadır (Hız, 2004: 52).

Bütün bu gelişmelerin neticesinde 9 Ekim 2003 tarihli ve 4982 sayılı BEHK, 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 6 aylık yürürlük süresinin geçmesinin ardından 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. BEHK'nın uygulanmasına ilişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik de Kanunun yürürlüğe girmesinden 3 gün sonra, 27 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Yüksekli, 2008: 39).

#### **2.4.1. Bilgi Edinme Hakkının Dayanağı**

Anayasamızda bilgi edinme hakkını açıklayan, iktidarı yönlendirip sınırlandıran İspanya ve Belçika anayasalarının aksine, bilgi edinme hakkının ve açıklığın genel bir ilke olması gerektiğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak bu durum bilgi edinme hakkının hiçbir anayasal dayanağı olmadığı anlamına

gelmez (Cihaner, 2001: 135). 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum süreci içerisinde kabul edilmiştir.

#### **2.4.1.1. Anayasal Dayanağı**

Anayasamızın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin, insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. Bilgi edinme hakkı da her şeyden önce hukuk devleti ilkesi bağlamında düzenlenmiştir. Bilgi edinme hakkı, düşünce özgürlüğünün hazırlayıcı unsuru olup bir ön koşulu ve olmazsa olmaz şartıdır. Anayasamızın 26. maddesinde düzenlenen düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, bilgilenme hakkı ile yakından ilgili olup bilgi edinme hakkının pozitif bir dayanağıdır (Kaya, 2005: 210).

Dilekçe hakkı da bilgi edinme hakkının en somut anayasal dayanağıdır. Bu hak, bilgi edinme hakkını destekleyerek kamu yönetiminde saydamlaşma ve demokratikleşmeye katkıda bulunmaktadır. Dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkının öncüsü, destekçisi hatta bilgi edinme hakkının doğum noktasıdır (Kaya, 2005b: 211). Dilekçe hakkı Anayasamızın 74. maddesine göre, vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yazılı olarak cevaplandırılmak üzere iletmelerini sağlamaktadır. Cevap verme zorunluluğu sayesinde ilgililer, belirli bir konuda veya kendileriyle ilgili olarak bir işlem yapılıp yapılmayacağı ya da yapılmakta olup olmadığı hakkında bilgi edinme imkânına sahip kılınmaktadır.

Anayasamızda hak arama özgürlüğü, bilgi edinme hakkına temel olan savunma hakkı ve adil yargılanma hakkı ile bir arada düzenlenmiştir. Bilgi edinme hakkı, ancak hukuki korunma talebinden sonra ortaya çıkabileceği için bilgi edinme hakkından söz edildiğinde doğal olarak hukuki korunma talebinin de varlığını kabul etmek gerekmektedir. Bilgi edinme hakkı olmadan sağlıklı, doğru ve etkin bir yargılamadan söz edilemez (Özkan, 2004: 51).

Anayasanın 90. maddesi hükmü dikkate alındığında, ülkemizin de taraf olduğu ve bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler içeren 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile İnsan Hakları Avrupa

Sözleşmesi hükümlerinin anayasa gücünde düzenlemeler olması nedeniyle iç hukukumuzda doğrudan uygulanabilir olduğu görülmektedir.

#### **2.4.1.2. Yasal Dayanağı**

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmeden önce, 06.01.1982 tarihinde kabul edilen 2577 sayılı İYUK'un 20. maddesinde, mahkemelerin bakmakta oldukları davalarda her türlü incelemeyi kendiliklerinden yapacakları, her türlü bilgi ve belgeyi idareden ve ilgili yerlerden isteyebileceği ve idarenin istenilen bilgi ve belgeyi göndermekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla idarenin elinde bulunan bilgi ve belgeleri verme yükümlülüğü ancak dava konusu olmuş bir işlem bakımından yargısal süreç içinde mümkündür. Bu da ilgilinin doğrudan değil, dolaylı olarak bilgi ve belgeye ulaşımını sağlamaktaydı (Sezginer, 1998: 320).

02.05.2001 tarihinde kabul edilen 4667 sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu bilgi ve belgelere erişim hakkı kısmi de olsa kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile 'Yargı organları, emniyet makamları, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüsleri, özel ve kamuya ait bankalar, noterler, sigorta şirketleri ve vakıflar, avukatlara, görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak zorundadır. Kanunlarındaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu kurumlar avukatın gerek duyduğu bilgi ve belgeleri incelemesine sunmakla yükümlüdür. Bu belgelerden örnek alınması vekâletname ibrazına bağlıdır. Derdest davalarda müzekereler duruşma günü beklenmeksizin mahkemeden alınabilir.' hükmü getirilerek bireylere bilgi ve belgelere erişim hakkı tanınmıştır.

Bilgi ve belgelere erişim hakkı salt 'dava süreci' ile sınırlandırılmamış olduğu için, sadece savunma hakkı çerçevesinde kişilere tanınan bir hak olarak düşünülmemelidir. Bireylere dolaylı da olsa avukat vasıtasıyla bilgi ve belgelere erişim hakkı tanınmış olmaktadır. Ancak bu düzenlemede yeterli bir düzenleme olmadığı için (Akyılmaz, 2003a: 83) ülkemizde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum süreci içerisinde TBMM tarafından 09.10.2003 tarihinde kabul edilerek 24.10.2003 tarihinde Resmi Gazete'de

yayınlanmıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 31. maddesinde, Kanun'un uygulanması ile ilgili esas ve usullerin belirlenmesine ilişkin yönetmeliğin de Kanun'un yayımını takip eden altı ay içinde hazırlanması öngörülmüştür. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik 27.04.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ayrıca bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgili olarak 24.01.2004 tarihinde 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayınlanmış ve Kanun'un uygulanması konusunda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gerekenler belirtilmiştir.

İdari usul alanında en önemli yapısal değişikliği sağlayan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile genel idari usulün ayrılmaz bir parçasını teşkil eden bilgi ve belgelere erişim hakkına, Fransa'daki düzenleme ile paralel bir şekilde sadece bu konuyu düzenleyen ayrı bir kanunla yer verilmiştir (Akyılmaz, 2003c: 248).

#### **2.4.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

Bireysel bilgi edinme hakkını düzenleyen BEHK, kişilere yeni bir hak tanınması bakımından önemli bir gelişmedir. Kanun'un kabul edilmesi ile birlikte 'devletin hikmetinden sual olunmaz' anlayışı terk edilmiştir.

Kanun, beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde amaç, kapsam ve tanımlar, ikinci bölümde bilgi edinme hakkı ve bilgi verme yükümlülüğü, üçüncü bölümde bilgi edinme başvurusu, dördüncü bölümde bilgi edinme hakkının sınırları ve beşinci bölümde çeşitli ve son hükümler düzenlenmiştir.

Kanun, kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu bilgi ve belgelere erişiminin sağlanmasını düzenlemiştir; ancak, kurum ve kuruluşların birbirlerinden bilgi ve belge alışverişini düzenlememiştir.

Kanun, bilgi edinme hakkını kural olarak herkese tanımakta, hem bilgilere hem de belgelere erişim imkânı getirmekte ve bu hakkın istisnalarını düzenlemekte, diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağını hükme bağlamakta, idarelere açıklığı sağlamaya yönelik birtakım yükümlülükler getirmekte,

bilgi ve belgelere kısmi erişim imkânı sağlamakta, hakkın kullanılmasını gözetmekle yükümlü bağımsız bir kurul oluşturarak (Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu) kötüye kullanımlar için ceza hükümleri öngörmektedir (Kaya, 2005b: 216 – 217).

#### **2.4.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Amacı**

BEHK' nin amacı, Kanununun 1. maddesinde; 'Bu Kanun'un amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.' şeklinde belirtilmiştir.

Bilgi edinme hakkı demokratik bir yönetim anlayışının ve yönetimde açıklık/şeffaflık ilkesinin vazgeçilemez bir gereğidir. Öte yandan bilgi edinme hakkının eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde kullanılması da demokrasinin ve insan haklarının bir gereğidir. Kanun da bu gereklilikten hareketle amacını, bilgi edinme hakkının kullanımında eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerini egemen kılmaya olarak belirlemiştir (Eken, 2005a: 103-104).

Çağdaş anlamıyla devlet, varlığını bireylerin iradesine borçlu olan ve bu anlamıyla kutsal, aşkın bir yönetim anlayışı ile temellendirilemeyen, kişilerin hizmetinde olan teknik bir cihazdır. Bu teknik cihazın bireylerin yararına işleyebilmesinin gerekli bir şartı da yönetilenlerin çalışma hayatını ve meslek onurlarını ilgilendiren konularda bilgi edinebilmeleridir (Hız, 2004: 61)

#### **2.4.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Kapsamı**

Bilgilenme ihtiyacının bir sonucu olan ve üçüncü kuşak haklar arasında yer alan bilgi edinme hakkının kapsamı, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2. maddesinde yer almaktadır. Aynı maddede yer alan, '01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklıdır.' şeklindeki hükmü ile dilekçe hakkının kullanımını kanun kapsamı dışında tutmaktadır. Buna göre, kamu örgütlerine yönelik dilek, şikâyet ve öneri türünden yapılan başvurular bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında olmayacaktır.

Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarını, bilgi edinme hakkına konu edilebilecek bilgi ve belgeleri ve bilgi edinme hakkından yararlanabilecek kişiler olmak üzere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kapsamını üç bölümde ele almamız gereklidir:

#### **2.4.2.2.1. Kanun Kapsamındaki Kurum ve Kuruluşlar**

BEHK' na göre, bilgi vermekle yükümlü olan kurum ve kuruluşlar, Kanun'un kapsamını belirleyen 2. maddesinde düzenlenmiştir. 2. maddenin ilk fıkrası şu şekildedir: 'Bu kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır'. Yine, Yönetmelik'in Kapsam başlığını taşıyan 2. maddesi, kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları daha belirgin hale getirmiştir. Bu bağlamda;

- Merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kurum ve kuruluşları,
- Köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları (Belediyeler ve bunların kurduğu şirketler gibi),
- Sosyal güvenlik kurumu,
- Üniversiteler,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri,
- Döner sermayeli kuruluşlar,
- İMKB ve T.C. Merkez Bankası dâhil; kamu tüzel kişiliğini haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, Kanun kapsamındadır (Kaya, 2006: 97).

Bu düzenlemelerden hareketle, yasama ve yargı organlarının, özel kesimde yer alan kurum ve kuruluşların, kamu hizmeti veren imtiyazı yerine getiren özel hukuk kişilerinin ve köylerin kanun kapsamı dışında bulunduğu söylenebilir. Ayrıca Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK), çeşitli tarihlerde aldığı kararlarda, yargı organı olan Danıştay Başkanlığının ve özel hukuk tüzel kişisi olan Alaşehir Üzüm Tarım Satış Kooperatifi'nin kanun kapsamı dışında kaldığına karar vermiştir.



Yine BEDK aldığı kararlarla, Cumhurbaşkanlığı, ÖSYM, Bakanlıklar, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Lise Müdürlükleri, Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., TRT Kurumu Genel Müdürlüğü, TMSF, BDDK, Ankara Ticaret Odası gibi kurum ve kuruluşların kanun kapsamında olduğunu söylemiştir (Kaya, 2005b: 222).

#### **2.4.2.2.2. Kanun Kapsamındaki Bilgi ve Belgeler**

BEHK' nın 3. maddesinin c bendinde bilgi; kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan, kanun kapsamındaki her türlü veri olarak tanımlanmıştır. Burada veri kelimesi kullanılarak bilgi en geniş anlamıyla kullanılmıştır.

Kanun'un 3. maddesinin d bendinde ise belge; kurum ve kuruluşların sahip oldukları kanun kapsamındaki yazılı, basılı, çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak, oldukça ayrıntılı bir biçimde tanımlanmıştır.

Kanunda yer alan örneklerden de anlaşılacağı üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin sonucunda ortaya çıkan her şeyi bilgi ve belge olarak kabul etmek gerekir. Bu nedenle kurum ve kuruluşlar, faaliyetleri sonucunda elde ettikleri verilerin ve bunların bulundurulduğu ortamların, taşıyıcıların bilgi ve belge tanımının kapsamı dışında kaldığını iddia ederek bunlara erişimi engelleyemez (Hız, 2004: 65).

Şunu da belirtmek gerekir ki, bilgi edinme başvurusuna konu edilen bilgi ve belgenin, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belge olması gerekmektedir. Ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belgenin istenmesi yahut henüz tamamlanmamış bir işleme ilişkin bilgi veya belgenin talep edilmesi durumunda, başvuru reddedilebilecektir (Özkan, 2004: 72-73).

Ayrıca istenecek bilgi ve belgelerde, özel ve kamusal bilgi ayrımı yapılması da bilgiye ulaşma sürecini etkilemektedir. Kişisel arşiv ve kayıtlara erişim bakımından, bireyin ulaşılacak istenilen arşiv ve kayıt ile doğrudan bir ilgisinin bulunması gerekliliği aranmaktadır. Bir belgeyi talep edenin, bundan çıkarının olduğunu belirtmek zorunluluğu vardır. Başkasına ait kişisel bilgiler içeren belgeler için yapılacak bilgi isteme taleplerinde, talepte bulunan kişi, istediği belgenin en azından hukuksal çıkarını etkileyecek nitelikte olduğunu kanıtlamak zorundadır.

Kamusal bilgiler açısından durum daha farklıdır, kişisel niteliği olmayan bilgi ve belgelerin istenmesinde, ‘menfaat koşulu-nedensellik bağı’ gerekmemektedir. Sadece yabancıların isteyecekleri bilgi ve belgenin, kendileriyle veya faaliyetleriyle ilgili olmak zorunluluğu vardır. Bunun dışında Türk vatandaşı olan herkes, belirtilen bilgi ve belgeleri ilgili olmak veya menfaatini etkilemesi gibi herhangi bir sebep ileri sürmeksizin isteme hakkına sahiptir (Özkan, 2004: 73).

İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi ve belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur. Ayırma gerekçesi ise başvurana yazılı olarak bildirilir (Yıldırım, 2004: 88).

#### **2.4.2.2.3. Bilgi Edinme Hakkını Kullanabilecek Kişiler**

BEHK’ nın 4. maddesinde herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu, bu haktan, Türkiye’de ikamet eden yabancıların ve Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin de yararlanabileceği, ancak istenen bilgilerin yabancıların kendileri ile ve tüzel kişilerin de faaliyet alanları ile ilgili olmak ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olması gerektiği kabul edilmiştir. Ancak, bu konuda Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükler saklı tutulacaktır (Tortop, 2004: 39).

Maddenin ikinci fıkrasında yabancılar yönünden yapılan düzenleme, birinci fıkradaki ‘herkes’ kavramının sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarını

kapsadığını göstermektedir. Maddenin ikinci fıkrası yabancıların bilgi edinme hakkına ilişkin bazı koşullar getirmektedir. Bunlar;

- Türkiye’de ikamet etmek (yabancı gerçek kişiler için) ve Türkiye’de faaliyette bulunmak (yabancı tüzel kişiler için),
- İsteyecekleri bilgi ve belgelerin kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olması,
- Karşılıklılık ilkesine uymak, Bu ilke bilindiği üzere uluslararası hukuk ile ilgili bir kavram olup, bir yabancıya (gerçek ve tüzel kişi) verilen hakkın, bir Türkiye Cumhuriyeti vatandaşına o yabancı ülkede aynı hakların verilmiş olması koşuluna bağlanması anlamına gelmektedir. Bu da ikili antlaşmalar veya konu ile ilgili uluslararası sözleşmelerin ülkelere benimsenmesi ve kabulü yoluyla sağlanır (Akşener, 2004: 29).

Yine aynı şekilde, Yönetmelik de, Kanuna paralel olarak 5. maddesinde bu konuyu düzenlemiştir. Buna göre, ‘Herkes, kanun ve yönetmelikte belirlenen esas ve usuller çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, kanun ve bu yönetmelik hükümlerinden yararlanabilirler. Bu kapsamdaki başvurular Türkçe olarak yapılır. Karşılıklılık ilkesi kapsamında bulunan ülkeler Dışişleri Bakanlığınca Resmi Gazete’ de ilan edilir. Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükler saklıdır’.

Yani, kısaca kamu kurum ve kuruluşları yabancıların yaptıkları başvurulara cevap vermeden önce, ikamet, faaliyette bulunma ve karşılıklılık ilkesini araştırmak zorundadırlar. Karşılıklılık olup olmadığını belirlemenin kamu kurum ve kuruluşu açısından getireceği zorluk dikkate alınarak, yönetmelik ‘Karşılıklılık ilkesi kapsamında bulunan ülkeler Dışişleri Bakanlığınca Resmi Gazete’ de ilan edilir’ hükmünü getirmiştir.

Ayrıca başvuruların Türkçe yapılması da Yönetmelikte düzenlenmiştir. Vatandaş ya da yabancı kişiler başvurularını Türkçe yapmak zorundadırlar. Başka dilde yapılmış olan başvurular dikkate alınmamaktadır (Eken, 2005a: 126).

#### **2.4.2.3. Bilgi Edinme Başvurusu**

BEHK ve Kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin üçüncü bölümü ‘bilgi edinme başvurusu’ başlığını taşımaktadır ve bu hakkın kullanılması sürecini anlatmaktadır.

Bilgi edinme hakkı idareye yapılan bir başvuru üzerine kullanılan bir hak olduğuna göre, bireyin yaptığı ‘başvuru’ yu idari başvuru olarak adlandırmak gerekir. Bir müracaatın idari olabilmesi için, başvurunun idareye yapılması, bireylerin menfaatlerine ilişkin olması ve idari nitelikte olması gerekir (Kaya, 2005b: 232).

Bir başka tanıma göre, idari başvuru, kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvurularının tümü ile kamu yararını korumak amacıyla, yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları idare hukukuna ilişkin başvurulardır (Yıldırım, 2003: 50).

Bilgi edinme başvurusu, salt bilgi edinme istemine yönelik olduğu için dar kapsamlı bir idari başvurudur. Bu itibarla, bilgi edinme başvurusu, bilgi ve belge edinme istemine yönelik idari bir işlem talebi niteliğindedir.

##### **2.4.2.3.1. Başvuru Konusu**

BEHK’ nın 7/1. maddesi bilgi edinme başvurusunun, idarenin elinde bulunan veya görevi gereği bulunması gereken bilgi ve belgelere ilişkin olması gerektiğini belirtmektedir. Bilgi ve belge kavramları daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, geniş kapsamlı kavramlardır. Bilgiyi genel olarak, algılanabilen ve böylece kişiler arası aktarılabilen her şeyin toplamı veya bu toplamın herhangi bir parçası olarak tanımlamak mümkündür.

Benzer şekilde, belge kavramı da, idarenin elinde bulundurduğu, her türlü bilgiyi içeren idari işlemler, raporlar, mektuplar, planlar, istatistikler, manyetik bantlar, filmler ve benzeri araçlar şeklinde tanımlanmaktadır.

BEHK'nın 3/d maddesinde belge, 'kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu Kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları' olarak tanımlanmıştır. Burada belge niteliği taşıyan araçların sıralanmış olması sınırlayıcı olmaktan ziyade, örnek vermek amacını gütmektedir.

Kanunda başvuru konusu bilgi ve belgeler çeşitli açılardan geniş tutulmuştur:

- İdarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere başvuru yapılabileceği hususu, erişim hakkının kapsamını da genişletmektedir; başka bir deyişle, sadece idarenin hazırladığı belgeler değil, idareye dışarıdan ulaşan bilgi ve belgeler de bilgi edinme hakkına konu edilebilecektir.
- Başvuru hakkı sadece bilgilerle sınırlı tutulmamış, belgeler de dâhil edilmiştir.
- Hem resmi hem de resmi olmayan bilgi ve belgelere ulaşma imkânı sağlanmıştır. Yani, başvuruya konu edilebilecek bilgi ve belgeler sıralanırken, 'kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken' bilgi ve belgeler olarak belirtilmiştir. Bu nedenle resmi niteliği olmayan bilgi ve belgeler de Kanun kapsamında yer almıştır (Kaya, 2005b: 235).
- Kanun, başvuru yapılacak bilgi ve belgeler için zaman sınırlaması koymamıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önceki bilgi ve belgeler de başvuru konusu olabilecektir.

#### **2.4.2.3.2. Başvuru Şekli**

Bilgi edinme hakkının kullanılabilmesi için Kanun kapsamındaki bireylerin Kanunun öngördüğü şekilde başvuruda bulunması gereklidir. Kanun bunu 6. maddesinde düzenlemiştir:

‘Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir.’

Kanunda, başvurularda geniş bir başvuru usulü kabul edilmiştir. Yazılı olması temel kural olmakla beraber, yazılı başvuru elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla yapılabilecektir. Bunlar posta, telgraf, faks gibi araçlar olabilecektir. Telefon dâhil edilmemiş ve sözlü başvurular da kabul edilmemektedir.

Bilgi edinme başvurusunun daktiloyle yazılması veya bilgisayar çıktısı olması şartı yoktur. Yönetmeliğe göre (m. 9/6), okunaklı ve anlaşılır olması yeterlidir. Türkçe olması şartı, Kanuna göre başvuruda bulunma imkânı tanınan yabancı uyruklu kişiler için de öngörülmüştür.

Başvuru dilekçesinde gerçek kişiler için, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri ve iş adresi, istenen bilgi ve belgeler yer alır. Tüzel kişiler için, tüzel kişinin unvanı, adresi, yetkili kişinin imzası, istenen bilgi ve belgeler yer alır. Elektronik posta yoluyla ve faksla başvuru yapılması halinde başvuru dilekçesinde gerçek kişilerin ve tüzel kişiliği temsile yetkili kişilerin T.C. kimlik numaralarının bulunması koşulu aranmaktadır (Yönetmelik, m.10/2-3 ve 8).

İstenen bilgi ve belgelerin dilekçede ayrıntılı olarak belirtilmesi, bilgi edinme hakkının kullanılmasını kolaylaştırır. Bu nedenle istenen bilgi ve belgenin konusu, varsa tarihi, sayısı ve kurum veya kuruluşun hangi biriminden istendiği ve diğer hususlar dilekçede belirtilir.

Yönetmeliğe göre, bilgi edinme başvurularına kolaylık ve belli bir standart getirmek amacıyla gerçek ve tüzel kişiler için iki ayrı başvuru formu geliştirilmiştir

(Ek:1-2). Elektronik ortamda ve diğerk iletişim araçlarıyla yapılan başvurularda bu formların doldurulması zorunlu olup, şahsen yapılan başvurularda, başvuru sahipleri bu formları kullanmaya zorlanamazlar (Yönetmelik, m.9/9).

Merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan bilgi ve belgelere ilişkin başvurular, valilik ve kaymakamlığa bağlı olarak faaliyette bulunan bilgi edinme yetkililerine veya taşra teşkilatında bulunan ilgili birimlere yapılır. İl ve ilçelerde bulunan birimler arasındaki koordinasyon ve bu işlemlere ilişkin raporların hazırlanması, valilik ve kaymakamlıklardaki bilgi edinme birimlerinde sağlanır (Yönetmelik, m.9/4).

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bilgi edinme birimleri, başvuru dilekçelerinin evrak kayıtlarını yaparak hazır bulunmaları koşuluyla başvuru sahiplerine, başvurunun tarih ve sayısını gösteren bir makbuz verirler. Başvuru dilekçesinde bir eksiklik söz konusu ise bu dilekçeler işleme konulmaz ve durum başvuru sahibine bildirilir. Ayrıca, gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu sonradan anlaşılan başvuru sahiplerinin dilekçeleri de başvuru yapılmamış sayılarak işleme konulmaz (Yönetmelik, m.14).

#### **2.4.2.3.3. Başvuru Ücreti**

İdare, sahip olduğu bilgi ve belgeye vatandaşların erişimini bir ücrete bağlı tutabilir. Başvuru ücreti şeklinde düzenleme yaparak, kişilerin bilgi ve belge taleplerini yaparken belli bir miktar ödeme yapmasını isteyebilir.

Başvuru ücreti konusu, BEHK'nın 10/4. maddesinde düzenlenmiştir: 'Başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş, erişimine olanak sağladığı bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutarı kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilir.' Başvuru ücreti konusu Yönetmeliğin 22/1. maddesinde daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir: 'Kurum ve kuruluşlar, elektronik posta yoluyla erişim sağlananlar dâhil, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğerk maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir. Kurum ve kuruluşlarca uygulanacak bilgiye

erişim ücret tarifesi Maliye Bakanlığınca belirlenir. Ancak erişimine olanak sağlanan bilgi veya belgelerin ilk on sayfalarının kopyaları için, postalama maliyeti dâhil herhangi bir ücret alınmaz.’

Görüldüğü üzere, başvuru ücretinin alınıp alınmayacağı idarenin takdirine bırakılmıştır. İdareler, başvuru ücretlerini kanun ve yönetmeliğin öngördüğü esaslar çerçevesinde kendileri belirleyecektir.

İdare, erişimine olanak sağlayacakları bilgi veya belgelerin, erişim maliyeti tutarı ve ödemenin nereye yapılacağı konusunda başvuru sahibini, başvuru tarihinden itibaren on beş gün içinde bilgilendirir. Ancak, istenen bilgi veya belgenin, başvurulmuş idare içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka idarenin görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla idareyi ilgilendirmesi durumunda, erişim maliyet tutarı ve ödemenin nereye yapılacağı konusunda başvuru sahibini, başvuru tarihinden itibaren otuz gün içinde bilgilendirir. Bu takdirde on beş veya otuz iş günlük cevap verme süreleri kesilir. Başvuru sahibi, bildirim yapıldığı tarihten itibaren on beş iş günü içinde ödemeyi gerçekleştirdiğini gösteren belgeyi sunmadığı takdirde talebinden vazgeçmiş sayılır. Talep edilen başvuru ücretleri, ilgili idare bütçesine gelir olarak kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara veya bu saymanlıklar adına bankalar ve diğer finans kurumları veya PTT şubelerinde açılan hesaplara yatırılır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, talep ettikleri başvuru ücretleri ise ilgili meslek kuruluşları adına açılan hesaba yatırılır (Yönetmelik, m. 22).

#### **2.4.2.3.4. Başvuruların Cevaplandırılması**

İdareler, bilgi edinme taleplerini değerlendirir ve cevap verir. Verilecek cevap tam ve eksiksiz ve talep edilen bilgi ve belgelerle ilgili olmalıdır.

##### **2.4.2.3.4.1. Cevabın Türü**

Bilgi edinme taleplerine idareler *olumlu* veya *olumsuz* cevap verebilirler. Başvurunun olumlu karşılanması halinde istenen bilgi ve belgeler müracaat sahibine iletilir. Buna karşılık başvurunun reddedilmesi halinde her şeyden önce bu kararın



gerekçesi ve buna karşı gidilebilecek başvuru yolları ve süreleri başvuru sahibine bildirilmek zorundadır (BEHK, m. 12).

İdare tarafından, bilgi edinme başvurusuna olumsuz cevap da verilebilir. Olumsuz cevap verilmesinin en önemli sebebi, bilgi edinme talebinin Kanunda belirtilen istisnalar kapsamında olmasıdır. İstenen bilgi ve belgeler, istisnalar kapsamında ise, idare, bu talebe olumsuz cevap verecektir. Aksi takdirde, idare, istisnalar kapsamına girmeyen bir başvuruyu reddedemez (Kaya, 2005b: 242).

Bilgi edinme başvurusu, başvuru idarenin elinde bulunan veya görevi gereği bulunması gereken bilgi ve belgelere ilişkin olmalıdır. İdareler, ellerinde bulunmayan veya görevleri gereği bulunması gerekmeyen bir bilgi edinme başvurusuna olumsuz cevap verecektir. Bununla birlikte, eğer istenen bilgi veya belgeler başvuru idareden başka bir yerde veya idarede bulunuyorsa, bu durumda, idareler başvuru dilekçesini bilgi veya belgenin bulunduğu idareye gönderir ve bu durumu da ilgiliye yazılı olarak bildirir (BEHK, m. 7/3).

İstenen bilgi veya belge idarenin daha önce yayınlamış olduğu yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklamış olduğu bir belge ise bunlara ilişkin bilgi edinme talebi de reddedilecektir. Ancak bu durumda dâhi, idare, istenen bu bilgi ve belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayınlandığı veya açıklandığı hususunu başvuru sahibine bildirecektir.

Başvurunun ayrı ve özel bir çalışma yapılmasını gerektirmesi halinde de başvuru istemine olumsuz cevap verilecektir. Kanuna göre, ‘Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler’ (BEHK, m. 7/2).

İdareler, henüz tekemmül etmemiş/tamamlanmamış bir işleme ilişkin bilgi veya belge için yapılan başvurulara da olumsuz cevap verebilecektir (Yönetmelik, m. 12/2). Örneğin, paranın devalüe edilmesi konusundaki bir hükümet programına ilişkin bilgi talebi ve bunun olumlu cevaplandırılması ekonomiye ilişkin politika uygulamalarında bir karışıklık yaratabilecektir (Eken, 1995: 67).

İdareler, belli bir tarihte açıklanacağı veya duyurulacağı önceden belirtilmiş olup, zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek veya kişisel menfaat temin etmek için kullanılabilir bilgi ve belgeler için de olumsuz cevap verebilecektir (Yönetmelik, m 12/3).

Benzer şekilde, idare, daha önce cevaplandığı halde aynı kişiler tarafından yapılan tekrar niteliğindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvuruların işleme konulmamasına karar verir ve bu durumu da başvuru sahibine bildirir (Yönetmelik, m. 18/9).

#### **2.4.2.3.4.2. Cevabın Usulü**

İdare, başvurularla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun cevaplandırıldığı tarih, idarenin cevap yazısı üzerindeki tarihtir (Yönetmelik, m. 18/4). Elektronik ortamdaki bilgi ve belgeler, elektronik posta, veri kopyalamaya yarayan diskler ve diğer araçlarla verilebilir. İdare, elektronik ortamda depolanmış olan bilgi ve belgeleri ne şekilde vereceği konusunda takdir yetkisine sahiptir.

İdare, bilgi edinme başvurusunda bulunan kişiye, talep ettiği belgenin onaylı bir kopyasını verir. Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hallerde ise idare, kişiye şu imkânları sağlar (BEHK, m. 10; Yönetmelik, m. 19):

1. Yazılı veya basılı belgelerin aslının incelenmesini ve not alınmasını,
2. Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerin dinlenilmesini,
3. Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerin izlenmesini, sağlar.

Bilgi veya belgenin yukarıda belirtilenlerden farklı bir şekilde elde edilmesi mümkün ise, belgeye zarar vermemek koşuluyla bu olanak sağlanır (BEHK, m.10; Yönetmelik, m.19). Belgeler idarede mevcut şekliyle başvuru sahibine iletilmelidir. Yani idarenin, örneğin ses kaydı şeklindeki bir kaydı yazıya dökerek vermesi veya

İngilizce olan bir metni Türkçe'ye çevirerek vermesi gibi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır (Kaya, 2005b: 246).

#### **2.4.2.3.4.3. Cevap Süresi**

Bilgi edinme hakkının bireyler tarafından etkin ve etkili bir şekilde kullanılabilmesi için idare tarafından belli bir süre içinde cevap verilmesi gerekir. Sürenin belli olması hem bireylerin cesaretini kırmayacak, hem de bilginin değerinin kaybolmasına engel olacaktır (Eken, 1993: 94).

Bilgi edinme talebine verilecek cevabın süresiyle ilgili düzenleme Kanun'un 11/1. ve Yönetmeliğin 20. maddesinde yer almaktadır: 'Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru alan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir.'

Kanunda on beş iş günü şeklinde belirlenen cevap verme süresi, istisnai hallerde otuz iş gününe kadar çıkabilmektedir. Yönetmeliğin 17. maddesinin 3-5. fıkraları bu istisnaları düzenlemektedir:

'Kendisine bilgi edinme başvurusunda bulunulan kurum ve kuruluş, talep edilen bilgi veya belge kendisinde bulunmakla birlikte, istenen bilgi veya belgenin başka bir veya birden fazla kurum ve kuruluştan neşet ettiğini veya görev alanına girdiğini tespit ederse, bilgi veya belgeye erişimi sağlamadan önce, söz konusu kurum ve kuruluşlardan görüş alabilir. Bu takdirde bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve gerekçesi başvuru sahibine on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir.'

Görüş sorulan kurum ve kuruluşa, görüş bildirmesi için beş iş gününden az süre verilemez. Görüş sorulan kurum ve kuruluş yetkilileri, ilgiliye süresinde cevap

verilmesi konusunda, kendisine başvuru yapılan kurum ve kuruluş yetkilileriyle aynı sorumluluğu paylaşır.

Başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumunda, kendisine başvuru yapılan kurum ve kuruluş, diğer kurum ve kuruluşlardan istenen bilgi veya belgenin kendisinde bulunmayan kısmıyla ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi veya belge talebinde bulunabilir. Bu takdirde bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir.’

İdare tarafından başvuru sahibine verilecek cevabın süresi başlatılırken, başvurunun idareye ulaştığı tarih başvuru tarihi olarak kabul edilir. Elektronik postayla yapılan başvurularda, başvuru formunun idarenin bilgi edinme biriminin elektronik posta adresine ulaştığı tarih başvuru tarihidir. Başvuruyu cevaplandırma süresi, başvuru tarihinden itibaren başlar.

İdarenin başvuruya, süresi içinde cevap vermeyerek istemi zımnen reddedemeyeceği Kanun’un 12. maddesinin yorumlanmasıyla anlaşılabilir: ‘...cevaplarını... başvuru sahibine bildirirler.’ ifadesi idarenin başvuru sahibinin talebini süresi içinde cevaplayacağını açıklamaktadır. Ayrıca, Kanun’un 29. maddesindeki, Kanunun uygulanmasında ihmali, kusuru ve kastı bulunan kamu görevlilerinin cezalandırılacağı hükmü bu konuda idareye takdir hakkı tanımamıştır ve Kanunun öngördüğü istisnalar dışındaki tüm bilgi edinme taleplerine cevap verilmesi gerektiği açıktır.

#### **2.4.2.4. Bilgi Edinme Hakkının Sınırlılıkları**

Demokratik devletlerde bilgi edinme hakkı genel bir ilke olmakla beraber, ‘kamu düzeni’ ve ‘kamu yararı’ gibi nedenlerle bu kurala istisnalar getirilebilir (Akıllıoğlu, 1990: 3). Bilgi edinme hakkı idarenin elinde bulunan bütün bilgi ve belgelere erişim hakkı anlamına gelmemektedir. Bir hak ve özgürlüğün sınırı diğerinin başladığı yerde biteceği gerçeğinden hareketle, bilgi edinme hakkının da sınırları vardır (Eken, 1993: 72). Kamu yararının gerektirdiği durumlarda, özüne dokunulmamak ve bilginin elde edilmesindeki bireysel çıkarla idarenin bilgi ve

belgeyi açıklamamasındaki kamusal çıkar gözetilmek kaydıyla bilgi edinme hakkına bazı sınırlamalar getirilebilir (Kaya, 2005b: 250).

Bilgi edinme hakkının kullanılmasında en önemli istisna, Anayasa'da düzenlenen hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmasına ilişkin hükümdür. Anayasa'nın 14/1. maddesi 'Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.' demektedir ve temel hak ve özgürlükler için öngörülen bu sınır, bilgi edinme hakkı için de geçerlidir (Yıldırım, 1998: 234).

Bilgi edinme hakkının kullanılmasında BEHK'nın öngördüğü istisnaları ise aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür:

#### **2.4.2.4.1. Yargı Denetimine Kapalı İşlemler**

Bilgi edinme hakkına getirilen yargı denetimi dışında kalan işlemler sınırlaması, BEHK'nın 15. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden, kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar bilgi edinme hakkının konusunu oluşturabilecektir. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere bilgi edinme hakkının sınırlanmasında kullanılan bu ölçütün istisnası bulunmaktadır. Bu istisna dışında, yargı denetimi dışındaki işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olmayanların, bilgi edinme hakkının konusunu oluşturamayacağı anlaşılmaktadır.

BEHK'nın 15. maddesinin devamında kişinin çalışma hayatı ve mesleki onurunu etkilemesi nedeniyle bilgi edinme hakkına konu olan yargı denetimi dışındaki idari işlemlerin, yargı denetimi dışında kalmaya devam edeceği ifade edilmektedir.

#### **2.4.2.4.2. Devlet Sırrına İlişkin Bilgi veya Belgeler**

Devlet sırrı sınırlaması BEHK'nın 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede devlet sırrının tanımının yapıldığı görülmektedir. Bu tanıma göre devlet sırrı, açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve

millî güvenliğine açıkça zarar verecek özellikte ve niteliği itibariyle devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerdir. Devlet sırrının tanımında bir bilgi veya belgenin devlet sırrı olarak değerlendirilebilmesi için birden çok koşulun gerçekleşmesi gerektiği dikkati çekmektedir. Bu koşullardan ilki, devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek nitelikte bilgi veya belgenin söz konusu olmasıdır. Devlet sırrının bu şekilde belirsiz kavramlarla ifade edilmiş olması doğru bulunmayabilir (Kaya, 2005b: 260). Ancak devlet sırrının bunlardan başka kavramlarla ifade edilmesi zor görünmektedir. Ayrıca devlet sırrı olarak nitelendirilerek bilgi edinme talebinin olumsuz yanıtlanması durumunda bilgi veya belgenin devlet sırrı olup olmadığı konusunda son söz yargı tarafından söylenecektir (Kırışık, 2008: 148).

Bilgi edinme hakkının kullanılmasında istisna olarak kabul edilen bilgi veya belgeyi devlet sırrı olarak tanımlamada *ilk koşul*, devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek nitelikte olmasıdır. Burada, açıkça zarar verme ölçütü aranmaktadır. Dolayısıyla, devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine yönelik fakat açıkça zarar verici nitelikte olmayan bilgi veya belgeler devlet sırrı kapsamında kabul edilmeyecektir.

Devlet sırrı olarak tanımlanmada *ikinci koşul*, niteliği itibariyle devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerin söz konusu olmasıdır. Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına veya milli güvenliğine açıkça zarar verici olması yanında niteliği itibariyle de devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belge söz konusu olmalıdır. Niteliği itibariyle devlet sırrı olmayan bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkından devlet menfaatleri gerekçesiyle istisna tutulmasının önüne geçilmek istenmiştir (Kırışık, 2008: 149).

#### **2.4.2.4.3. Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi veya Belgeler**

BEHK'nın 17. maddesinde ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının bir diğer sınırlama sebebi olarak düzenlenmiştir. Bu madde ile açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin

ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak nitelikteki bilgi veya belgeler BEHK kapsamı dışında tutulmuştur.

Bazı bilgiler ekonomik çıkarlara ilişkindir ve bu bilgilerin açıklanması ekonomik açıdan son derece olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle bu tür bilgilerin ya açıklanmaması ya da zamanında açıklanması gerekmektedir. Devalüasyon kararının uygulanmadan önce açıklanması örneğinde olduğu gibi ekonomik yarara ulaşamaması sonucunu doğurduğu gibi, büyük ekonomik hasara da yol açabilir (Eken, 2005b: 126).

#### **2.4.2.4.4. İstihbarata İlişkin Bilgi veya Belgeler**

BEHK' nın 18. maddesinde istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkının sınırları arasında yerini almıştır. Bu sınırlama ile sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler BEHK kapsamı dışında tutulmakla birlikte; bu bilgi ve belgelerin kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olması durumunda, bilgi edinme hakkının konusunu oluşturabileceği ifade edilmiştir.

İstihbarat toplama yetkisine sahip birimlerin bütün faaliyetleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakılmamış, istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler ifadesi kullanılarak bir sınırlama getirilmiştir (Hız, 2004: 107).

İstihbarata ilişkin bilgi ve belgeler açısından askeri istihbarat ve sivil istihbarat ayrımı yapılmayarak her ikisinin de bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir. Aynı yaklaşım, kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte bilgi ve belgelerin elde edilebilmesi açısından da söz konusu olmuştur. Dolayısıyla sivil ve askeri istihbarat bilgi edinme konusunda aynı hukuki kurallara tabi olacaktır.

Kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olan istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, BEHK' nın 15. maddesinde düzenlenen yargı

denetimi dışında kalan işlemlerde olduğu gibi bilgi edinme hakkının konusunu oluşturabilecektir.

#### **2.4.2.4.5. İdarî Soruşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler**

BEHK' nın 19. maddesinde idari soruşturmaya ilgili bilgi ve belgelerin bazı koşullara bağlı olarak bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulması kabul edilmiştir:

‘Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,

c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek,

Bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.’

Bu maddede, sayma yolu ile hangi koşulların bilgi edinme hakkını sınırlandığı gösterilmiştir. Yani, idari soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgelerden, açıklanması veya zamanından önce açıklanması zarar doğurma ihtimaline sahip olanlar bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur.

#### **2.4.2.4.6. Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler**

Bir kişinin, günlük yaşamını, kişisel özgürlüklerini ve mülkiyetini çok yakından ilgilendiren suçlulukla mücadele konusunda yetkili makamların yaptığı faaliyetleri öğrenme hakkı vardır. Ancak suçla ve suçluyla mücadele çerçevesinde BEHK' nın 20. maddesinde, bilgi veya belgelerin gizli kalması için, bilgi edinme hakkına istisna getirilmiştir:



‘Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- a) Suç işlenmesine yol açacak,
  - b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
  - c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
  - d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,
- nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı CMUK, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı HUMK, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İYUK ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır.’

Maddede sayılan hususlardan bir veya birkaçı varsa kişilerin adli soruşturma ve kovuşturma konusu olan bilgi ve belgelere erişim hakkı sınırlandırılmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise yargı ile ilgili işlemlerde uygulanan kanun hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir.

#### **2.4.2.4.7. Özel Hayatın Gizliliği**

Özel hayat, bir kişinin yaşam alanı ile ilgili bir kavramdır. Özel hayat, kişinin sadece kendisi için saklı tuttuğu ve başkalarının bilgisinden uzak kalmasını istediği hayat görünümüdür (Özsunay, 1979: 127). Başka bir tanıma göre, özel hayat, kişinin, sadece belirli veya belirsiz olmakla beraber, sınırlı kişiler tarafından bilinmesini istediği ve özellikle kamudan saklı tuttuğu olaylardan oluşan alandır.

Özel hayat, 1982 Anayasası tarafından da korunmaktadır. Anayasanın 20/1. maddesi; ‘Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz.’ diyerek özel hayatın korunmasını anayasa ile teminat altına almıştır.

Özel hayat, bilgi edinme hakkı çerçevesinde korunmaktadır. Bilgi edinme hakkına sahip olan kişi, aynı zamanda dokunulmaz anayasal güvence altında bulunan özel hayatın gizliliğinin korunması hakkına da sahiptir.

BEHK'nın 21. maddesinde özel hayatın gizliliği, bilgi edinme hakkına bir istisna olarak getirilmiştir:

‘Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilir.’

Kanunda, kamu yararının gerektirdiği hallerde dâhi, kişisel bilgi veya belgelerin açıklanabilmesi için ilgili kişiye yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızasının alınması zorunluluğu getirilerek, kamu yönetiminin son yıllarda gelişen yönetim anlayışına uygun olarak, kişisel yarar, genel kamu yararının üstünde tutulmuştur (Hız, 2004: 111). Örneğin, bulaşıcı hastalık taşıyan bir kimsenin kimliğinin açıklanmasında ya da sosyal yardıma ihtiyacı olanların adreslerini isteyen sivil toplum kuruluşuna bilgi verilmesinde kamu yararı görülmekteyse, bunun için, yedi gün önceden kişiye haber verilmeli ve yazılı izni alınmalıdır (Eken, 2005b: 120).

#### **2.4.2.4.8. Haberleşmenin Gizliliği**

BEHK'nın 22. maddesinde idari soruşturmaya ilgili bilgi ve belgelerin bazı koşullara bağlı olarak bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulması kabul edilmiştir. Bu sınırlama sebebine göre; haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur.

Kişilerin başkalarıyla mektup, telefon, telsiz, teleks, faks, e-posta gibi çeşitli araçları kullanarak yaptığı haberleşmenin, üçüncü kişilerce izlenmemesi ve içeriğinin

öğrenilmemesi temel hakların korunması açısından son derece önem arz etmektedir. Haberleşme gizliliği Anayasanın 22. maddesinde düzenlenmiştir. BEHK’ nda haberleşmenin gizliliğine yönelik hükmün düzenlenme amacı, yönetimin haberleşme gizliliğine müdahale ederek elde ettiği bilgi ve belgelerin, bilgi edinme başvurusuna konu olamamasıdır (Eken, 2005b: 121).

#### **2.4.2.4.9. Ticari Sır**

BEHK’ nın 23. maddesinde, ticari sırlar da bilgi edinme hakkının istisnası olarak kabul edilmiştir:

‘Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında’ tutulmuştur.

Ticari sırrı düzenleyen bu hüküm ile iki tür bilginin korunduğu görülmektedir. Bunlardan *birincisi*; kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgelerdir. Örnek olarak, Ticaret Kanunu’nun 7, 8 ve 57/b maddelerinde ifade edilen gerçek veya tüzel kişi tacirin ticaret ve imalat sırları bu kapsamda değerlendirilmektedir. *İkincisi* ise, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek ve tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgi ve belgeler olarak ifade edilebilir. Bazı örgütler, gerçek ve tüzel kişilerden, yetkilerine dayanarak bazı bilgileri elde etmektedirler. Bu bilgilerin bir kısmı yasalarla gizliliği kabul edilmiş ve yetkiliden başkasının bilmemesi gereken niteliğe sahip bilgilerdir (Eken, 2005b: 122).

Ticari sır ile ilgili bu madde özel sektörde veya serbest olarak bir mesleği yaparken elde edilmiş olan sırların açıklanmamasına ilişkin bir madde değildir. Bu şekilde elde edilen sırların korunması çeşitli kanunlarla koruma altına alınmıştır. BEHK’ndaki ticari sır hükmü sadece kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerinin elde ettikleri veya onlara gizli kalması koşuluyla verilen bilgileri kapsamaktadır (Eken, 2005b: 122).

#### **2.4.2.4.10. Fikir ve Sanat Eserleri Niteliğindeki Bilgi veya Belgeler**

Fikir ve sanat eserleri ile ilgili olarak, bilgi edinme hakkının istisnaları arasında sayılan konu BEHK' nın 24. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanacağı ifade edilerek fikir ve sanat eserlerinin tamamı BEHK kapsamı dışında bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur (Hız, 2004: 112).

#### **2.4.2.4.11. Kurum İçi Düzenlemeler**

BEHK' nın 25. maddesi kurum içi düzenlemeleri bilgi edinme hakkının bir istisnası olarak kabul etmiştir:

‘Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.’

Örneğin, bir kurumda çalışan personelin çalışma yerlerinin belirlenmesi bir kurum içi düzenlemedir ve bu işlem kamuoyunu ilgilendirmez. Ancak personele ve kurum içi düzenlemelere ilişkin hususların kamuoyunu ilgilendirmesi halinde istisna uygulanmayacaktır. Mesai saatlerinin belirlenmesi kurum içi düzenlemedir ama bu düzenleme kamuoyunu da ilgilendirmektedir. Ama mesai saatlerinin belirlenmesinden aynı zamanda kurum çalışanları da doğrudan etkileneceğinden, bu kişilerin bilgi edinme hakları mevcut olacaktır.

#### **2.4.2.4.12. Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu, Teklif ve Tavsiyeler**

BEHK' nın 26. maddesinde kurum içi görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiyeler de bilgi edinme hakkının kapsamı dışında bırakılmıştır:

‘Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, *kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça* bilgi edinme hakkı kapsamındadır.

Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır.’

#### **2.4.2.4.13. Tavsiye ve Mütalaa Talepleri**

BEHK, 27. maddesinde, ‘tavsiye ve mütalaa talepleri’ ni bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakmıştır. Tavsiye ve mütalaa talebi, istenen bilginin kurum ve kuruluş kayıtlarında mevcut bulunan bir belge için değil, örneğin ‘şu konuda ne düşünüldüğünün tarafıma bildirilmesi’ gibi, cevabının kurumca yapılacak bir mütalaayı gerektiren bir bilgi veya belge talepleridir.

#### **2.4.2.4.14. Gizliliği Kaldırılan Bilgi veya Belgeler**

BEHK’ nın 28. maddesi ile gizliliği kaldırılmış bilgi veya belgelerin, BEHK’ nda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyorsa, bilgi edinme hakkının kapsamında yer aldığı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belli bir dönem için gizli kalması gereken bilgi ve belgelerin, bu dönemsel koşullar ortadan kalktığında açıklanabilir duruma gelmesi söz konusudur.

Bu maddede geçen gizliliği kaldırılmış bilgi veya belge ifadesinden kasıt, BEHK’ na göre gizli sayılan bilgi veya belgelerdir. Bilgi edinme hakkı sınırları içinde yer alan bilgi veya belgeler BEHK’ ndaki düzenlemelere uygun olarak gizliliklerini kaybettiklerinde bilgi edinme hakkının konusunu oluşturabileceklerdir. Örnek olarak; devlet sırrı niteliğindeki bir bilgi veya belge, kamuya açıklanmış veya yayımlanmış ise gizliliği kalkacaktır. Ancak özel hayatın gizliliği gibi bir başka sınırlama sebebi kapsamında bulunuyorsa bilgi edinme başvurularına konu olamaz (Hız, 2004: 115).

#### **2.4.2.5. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu**

BEHK’ nın 14. maddesinde; ‘Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme

hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.’ ifadesi yer almaktadır.

#### **2.4.2.5.1. Kurulun Niteliği**

Bilgi edinme hakkının etkin ve verimli kullanılabilmesi için, bir denetim sisteminin varlığı şarttır. Bu denetim sistemi, kamu denetçisi, ombudsman, özel görevli komisyonlar, bağımsız idari otoriteler ve mahkemeler olabilmektedir. Bu amaçla Türk hukukunda Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) oluşturulmuştur. Kurulun bağımsız idari otorite özellikleri ağır basmaktadır. Şöyle ki, bağımsız idari otoritelerin en belirgin özelliklerini, regülasyon yetkisi, izleme ve denetleme yetkisi ve yaptırım uygulama yetkisi olarak sayabiliriz. Bu özellikler bakımından incelemek gerekirse, BEDK, hem organik hem de fonksiyonel olarak bağımsız bir otoritedir. Üyelerinin görev süresi ve azledilememeleri organik bağımsızlığı; işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmaması ve ayrıca kurula hiçbir organ, makam, merci ve kişi tarafından emir ve talimat verilememesi fonksiyonel bağımsızlığı göstermektedir. Bağımsız idari otoritelerin regülasyon yetkilerini BEDK’ nda da görmekteyiz. Nitekim BEDK’ nın, bilgi edinme talebini içeren başvuru ücretini bir İlke Kararı ile belirlemesi bunun kanıtıdır.

BEDK, görevli olduğu alanda faaliyetleri izleme ve denetleme yetkilerine de sahiptir. Nitekim kurum ve kuruluşlar, BEDK’ nın istediği her türlü bilgi veya belgeleri vermekle yükümlü tutulmuştur. BEDK, yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu gibi, bazı yaptırımların uygulanması için de yargı makamlarını harekete geçirebilmektedir (Kaya, 2005b: 283-284).

#### **2.4.2.5.2. Kurulun Oluşumu**

BEDK, birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliği’nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar

ve bir üyesi de Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlıkta idari görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşmaktadır (BEHK, m. 14/2).

Toplam dokuz üyeden oluşan kurulun en az yedi üyesinin hukukçu olması yönündeki düzenleme yerinde görülmele beraber kurul üyelerinin atanmasının siyasi bir organ olan Bakanlar Kurulu'na verilmesi eleştirilmektedir. Nitekim Yargıtay ve Danıştay Genel Kurulları'nın kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer adayın Bakanlar Kurulunca seçilmesinin, Yargıtay ve Danıştay'ı siyasi otoritenin vesayeti altına sokacağı düşünülmektedir. Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurulda bilgileri derleyen ve değerleyen personel, görevleri süresince ve görevden ayrıldıktan sonra sır saklamakla yükümlü tutulmuştur (Yönetmelik, m. 26/3).

Kurul üyelerinin görev süreleri dört yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar seçilebilirler. Görev süresi dolmadan görevinden ayrılan üyenin yerine aynı usule göre seçilen üye, yerine seçildiği üyenin görev süresini tamamlar. Yeni seçilen Kurul, göreve başlayana kadar önceki Kurul görevine devam eder (BEHK, m. 14/6).

Kurul üyelerine 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla fiilen görev yaptıkları her gün için uhdesinde kamu görevi bulunanlara (1000), uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara ise (2000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemelerde damga vergisi hariç hiçbir kesinti yapılmaz (BEHK, m. 14/7). Ancak bu hüküm 22 Kasım 2005 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 5432 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve uhdesinde kamu görevi olanlara (1000), uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara (2000) ibaresi kaldırılarak, uhdesinde kamu görevi olsun veya olmasın (3000) gösterge rakamı benimsenmiştir.

#### **2.4.2.5.3. Kurulun Görev Alanı**

BEDK'nın görev alanı, 4982 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 22 Kasım 2005 tarih ve 26001 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 5432 sayılı Kanun değişikliği ile şu şekilde tanımlanmıştır. Değişik 14. maddenin ilk fıkrasına göre, 'Bilgi edinme başvurusu ile ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum

ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.’ denilmektedir (BEHK, m. 14/1)

14. maddede yapılan 5432 sayılı Kanun değişikliğinden önce BEDK, Kanunun sınırlamalar bölümündeki maddelerden sadece 16. ve 17. maddelere ilişkin olarak yapılacak itirazları kabul etmekteydi, yani değişiklikten önce kurulun görev alanı dar tutulmuştu. 5432 sayılı Kanun ile bu husus madde metninden çıkarılmış ve başvuru ile ilgili yapılacak itirazlar üzerine karar verme yetkisi, sınırlama olmaksızın Kurul’a verilerek kurulun görev alanı genişletilmiştir.

Kurul, ayrıca, idareler için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin kararlar verir (BEHK, m. 14/1). Bu kararlar görüş ve ilke kararı niteliğinde olabilir. Bu şekilde Kurul, Kanunun uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri giderir. Yine Kurul, bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemeye de yetkilidir (Yönetmelik, m. 25/2).

#### **2.4.2.5.4. Kurulun Çalışma Düzeni**

Kurul, en az yılda bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman başkanın çağrısı üzerine toplanacaktır. Kurulun toplantı sayısını bilgi edinme başvurusu sayısı belirleyecektir. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilecektir (Hız, 2004: 101).

Yönetmeliğin 26. maddesinde kurulun çalışma düzeni ile ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre, ‘... kurul başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluştan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Kurum ve kuruluşlar, kurulun istediği her türlü bilgi ve belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdür. İtiraz üzerine kurul ayrıca, başvuru sahibi ile kurum ve kuruluşların, itiraz konusuyla ilgili yazılı veya şifahi görüşlerine başvurabilir, konuyla ilgili uzmanların görüşünü alabilir ve gerekli gördüğü diğer incelemelerde bulunabilir.’

Kurul ayrıca belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve



kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak için toplantılarına katılmaya davet edebilir.

#### **2.4.2.5.5. Kurula İtiraz**

BEDK' na itiraz konusu Kanununun 13. maddesinde düzenlenmiştir:

‘Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler.

Kurula itiraz, başvuru sahibinin idarî yargıya başvurma süresini durdurur.’

Bu maddeye göre, başvuru sahibi, idarenin kararına karşı, dilerse Kurula itiraz edebilecek veya dilerse Kurula itiraz etmeden doğrudan doğruya idari yargıya dava açabilecektir.

Kurula itirazın usulü Yönetmelikte düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 24/1. maddesine göre, itiraz ‘yazılı’ olarak Kurula yapılacaktır. Elektronik posta, faks gibi araçlarla Kurula yapılan itirazlar kabul edilmemektedir.

Kurula itiraz süresi idare tarafından verilen kararın tebliğinden itibaren on beş gündür. Kurula posta yoluyla veya idare aracılığıyla yapılan itirazlarda dilekçenin Kurula ulaştığı tarih, ‘Kurula itiraz tarihi’ olarak kabul edilir. Kurul, itiraz konusu üzerindeki kararını otuz iş günü içinde verecektir. İdareler, Kurulun istediği her türlü bilgi ve belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdür. Karar aşamasında Kurul ayrıca, başvuru sahibi ile idarelerin, itiraz konusuyla ilgili yazılı ve sözlü görüşlerine başvurabilir; konuyla ilgili uzmanların görüşünü alabilir ve gerekli bulunduğu diğer incelemelerde bulunabilir (Yönetmelik, m. 26/2).

Kurula itiraz idari yargıda dava açma süresini durdurur (BEHK, m. 13/2). Başvuru sahibinin itirazı Kurul tarafından reddedildiğinde idari yargıda dava konusu olacak işlem, Kurulun red kararı değil, bilgi edinme istemini reddeden idarenin kararıdır (Kaya, 2005b: 289).

#### **2.4.2.6. Bilgi Edinme Hakkının İhlalinin Cezai Hükümleri**

BEHK' nın 29. maddesi Ceza Hükümleri başlığı altında bu konuyu düzenlemiştir. Buna göre;

‘Bu kanunun uygulanmasında ihmali, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tabi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır. Bu kanunla erişilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz ve kullanılamaz.’ hükmü getirilmiştir.

#### **2.4.2.7. Yargı Denetimi**

Bilgi edinme hakkı idareden talep edilebilecek bir hak olduğu için, bu hak yine asıl olarak idare tarafından ihlal edilebilir. Bu durumda ortaya çıkan uyuşmazlık yargı organı tarafından çözümlenir. O halde bu hakkın etkin olarak kullanılmasında diğer bir denetim unsuru kişilere tanınan yargısal korunma imkânıdır.

BEHK' nda, bilgi ve belge isteminin ya hiç ya da gereği gibi yerine getirilmemesi halinde doğacak uyuşmazlığın yargısal denetimine ilişkin esas ve usuller yer almamakla birlikte, yargı yoluna başvurmayı engelleyecek herhangi bir yasak ve kural da Kanun' da hükme bağlanmamıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 125. maddesinin ‘İdarenin tüm işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır’ hükmü gereğince bireylerin idari yargıda iptal veya tam yargı davalarını açmalarının önünde bir engel yoktur (Kaya, 2006: 131).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BİLGİ EDİNME HAKKININ UYGULANMASI

#### 3.1. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımında Yaşanan Sorunlar

Günümüzde temel hak ve özgürlüklerin bile pek çok sorunla karşı karşıya olduğu düşünülürse, ‘üçüncü kuşak’ haklardan birisi olarak kabul edilen ve kullanımıyla ilgili bilinç ve farkındalığın yeni oluşmaya başladığı bilgi edinme hakkının da sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır. Bilgi edinme hakkının kullanımında yaşanan sorunları BEHK ve ilgili mevzuattan yani yasal düzenlemeden, bilgi verme ile yükümlü olan idareden yani kamu kurum ve kuruluşlarından ve bilgi edinme başvurusunda bulunan bireylerden kaynaklanan sorunlar olmak üzere üç başlık altında inceleyebiliriz:

##### 3.1.1. BEHK ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

İlk olarak BEHK’ nın 5/2. maddesindeki boşluk göze çarpmaktadır: BEHK’ nın ‘Bilgi Verme Yükümlülüğü’ başlığını taşıyan 5. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ‘Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz’ hükmü, çok geniş ve yoruma açık bir düzenlemedir. Böyle bir düzenleme kanun yapma tekniğine de uygun değildir. Bu nedenle uygulamada pek çok sorunlar yaşanmakta, hangi kanunların hangi hükümlerinin uygulanmayacağı hususu açık olarak düzenlenmediğinden, talepler karşısında kamu kuruluşları tereddüt yaşamakta ve bu durum karmaşaya neden olmaktadır (Yücel, 2005: 151).

BEHK’ nda yer alan ve tartışmalı olan bir diğer madde BEDK’ nın oluşumunu ve üyelerinin seçimlerini düzenleyen 14. maddedir. Kanuna göre; ‘Kurul(BEDK); birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de

Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idari görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur.’ Bu maddeye göre ‘bağımsız idari otorite’ olarak nitelendirebileceğimiz BEDK’ nın üyeleri yürütme organı tarafından gösterilen adaylar arasından seçilmektedir. Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu’na seçilmesi, Kurul’un bağımsızlığı açısından sakıncalı görülmekte ve bunun yerine kurul üyelerinin, TBMM veya yüksek yargı organları tarafından seçilmesinin daha uygun olacağı yönünde görüşler vardır (Yücel, 2005: 152).

Benzer şekilde, Kurul üyelerine ilişkin olarak, üyenin atanmasına imkân veren görevin sona ermesiyle Kurul üyeliğinin de sona ermesi hususunda ilgili maddeye hüküm eklenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, Kurul üyelerinin görevleri süresince, asli görevleri dışında özel sektörde ve kamu sektöründe çalışmalarını engelleyecek bir hükmün de yer alması gerekir (Kaya, 2005b: 285).

Mevzuattaki düzenlemelerden kaynaklanan bir diğer konu, Kanun’ da sınırlandırılan bilgi edinme başvurularıyla ilgilidir. Örneğin, İYUK’ un 20/3. maddesindeki ‘İstenilen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili Bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez.’ hükmü, bilgi edinme taleplerine ilişkin davalar bakımından boşluk yaratmaktadır. Şöyle ki, Devlet sırrına ve ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin ve dolayısıyla da gizli olduğu gerekçesiyle bireylerin bilgi ve belge taleplerinin reddedilmesi üzerine açılan davalarda İYUK’un 20/3. maddesi uyarınca bu bilgi ve belgelerin verilmemesi yetkisinin Başbakan ve ilgili Bakan tarafından kullanılması neticesinde, idari yargıya başvurmanın anlamı kalmamaktadır (Kaya, 2006: 132).

### **3.1.2. İdareden Kaynaklanan Sorunlar**

İdarenin, geleneksel olarak sahip olduğu gizlilik niteliği gereği, elinde bulunan tüm bilgi ve belgeleri kendine saklama eğilimi vardır. Yönetim yetkisini elinde

bulunduran kişiler, katılıma dayalı yönetim, yönetişim, hesap verebilirlik ve açıklık/şeffaflık kavramlarını vurgulamalarına karşın, uygulamada, yönetimin sahip olduğu yetkilerin azalmasını veya denetlenmesini önlemek ve bireylerin bilgi ve belgelere sahip olması neticesinde yönetim üzerinde oluşturabilecekleri kamuoyu denetimine engel olmak için bilgi ve belgeleri paylaşmakta isteksiz davranabileceklerdir Bu da bilgi edinme hakkının kullanılmasında gecikmelere neden olabilir.

Bir başka husus da, hangi bilgi ve belgelerin kamuya açıklanabileceği, hangilerinin devlet sırrı olduğu ve gizli kalması gerektiği konusunda açık ve net tanımların gerek BEHK ve ilgili mevzuatla, gerekse idarenin uygulamaları aşamasında yapılmamış olmasıdır. Bu nedenle, idare kendi takdir hakkını kullanarak ‘devlet sırrı’ sayılabilecek bilgi ve belgelerin sayısını arttırabilir ve bu da bilgi edinme hakkının kullanılmasını sınırlandıracaktır.

Diğer bir husus da şöyledir: Yeni gelişmekte olan bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştırmak ve bireylerin başvuru taleplerine en kısa sürede cevap verebilmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşları, kendi teknik ve fiziki yapılarında bir takım düzenlemelere ve konuyla ilgili personel istihdamına gidecektir. Bu yeniden yapılanma, bütçede yeni kaynaklar ve harcamaların öngörülmesini de beraberinde getirecektir (Eken, 1995: 73).

### **3.1.3. Bilgi Edinme Başvurusunda Bulunan Kişilerden Kaynaklanan Sorunlar**

Bilgi edinme hakkının kullanımında idareden kaynaklanan sorunlar olduğu gibi, bilgi edinme başvurusunda bulunan kişilerden kaynaklanan sorunlar da yaşanmaktadır.

Bunlardan ilki, bilgi edinme talebinde bulunan bireylerin sadece kendilerini ilgilendiren eylem ve işlemlere duyarlı olmaları ve bunun dışında toplumun genelini ilgilendiren (çevre kirliliği, doğal afetlere hazırlıklı olma, büyükşehirlerdeki trafik sorunları gibi) sorunlara karşı yeteri kadar duyarlı olmamaları, bilgi edinme hakkının

bilinçli bir şekilde kullanılmasından beklenen katılımcı yönetim ve yönetimin denetlenmesi sonuçlarına ulaşılmasını geciktirecektir.

Kişilerden kaynaklanan sorunlardan bir diğeri, bilgi edinme hakkını Kanun' un amacına uygun bir şekilde demokratik ve iyi yönetim anlayışının bir gereği olarak kullanan bireyler yanında, bu hakkı başkalarına zarar vermek amacıyla kötü niyetle kullanan kişilerin de olmasıdır. Bu kişiler, bilgi edinme hakkını kullanmak suretiyle elde ettiği bilgi ve belgeleri ekonomik ve siyasi rakiplerini zarara uğratmak amacıyla kullanabilir. Bu nedenle, idareler talep edilen bilgi ve belgeleri kişiye verirken, kötü niyetle kullanılabilir olan bilgi ve belgeleri ayırarak verme yoluna gidebilir.

Bir başka sorun, bilgi edinme hakkının, Kanun'da belirtilen sınırlamalar dâhilinde Türk vatandaşları ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde yabancıların kullanabileceği bir hak olması nedeniyle, bu hakkı, yönetimi iş yapamaz hale getirme amacıyla kullanmak da yönetimin sürekliliği esasını zedeleyecektir. İdare, sadece bilgi edinme taleplerine cevap verir hale getirilmemelidir. Yönetimin yayınladığı ve kamuya paylaştığı bir bilgi veya belgeyi, bilgi edinme hakkı kapsamında talep etmeden evvel, ilgili idarenin internet sitesi veya sayfasında araştırma yaptıktan sonra talepte bulunmak, yönetimin verimli çalışması ve kamu hizmetini sunması açısından yerinde bir hareket olacaktır. Kanun'da hakkın kullanımı ile ilgili olarak herhangi bir sınırlama ve hakkın kullanımındaki olası kötüye kullanmalara ilişkin olarak herhangi bir düzenlemenin mevcut olmaması da bir eksiklik olarak düşünülebilir (Yücel, 2005: 154).

İdarenin sahip olduğu bilgi ve belgeleri, bilgi edinme hakkı kapsamında talep eden ve bu bilgi ve belgeleri, yönetimin faaliyetlerini ve kamuya hizmet sunmasını engellemek amacıyla kullanabilecek en önemli gruplar baskı gruplarıdır. Bu nedenle, idare, hizmet sunmasını engelleyebilecek bu tür grupları da göz önünde bulundurmalıdır (Eken, 1995: 74).

### **3.2. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetimine Etkileri**

Kamu yönetimi, yönetimde açıklık ilkesi ile geleneksel yönetim anlayışından, yönetime katılma, hesap verebilirlik, etkin, etkili ve verimli yönetim, yönetişim,

topluma ve vatandaşa yakın yönetim gibi kavramlarla yeni kamu yönetimi anlayışına geçmiş ve 1980'lerin sonlarında tüm dünyada kamu yönetimi disiplini ve zaman içinde uygulamalarında yaşanmaya başlanan değişim sonucu, bilgi edinme hakkı gibi bireylerin idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşmasına imkân veren bir yönetim tarzını benimsemiştir. Bilgi edinme hakkının yasal çerçevede uygulanmasını sağlayacak olan idarelerin de bu hakkın kullanılabilmesi için yapacağı her türlü teknik ve fiziki değişiklik ve eklentiler önem kazanmaktadır.

İdarede meydana gelecek tüm bu etkileri üç boyutlu olarak incelemek mümkündür: Yönetimsel ve teknik altyapının kurulması açısından kamu yönetimine etkileri, bilgi edinme hakkının kamu yönetiminin denetlenmesi üzerindeki etkileri ve bilgi edinme hakkının kamu yönetiminin işleyişinin iyileştirilmesi üzerindeki etkileri.

### **3.2.1. Yönetimsel ve Teknik Altyapının Kurulması Açısından Kamu Yönetimine Etkileri**

Yönetimde açıklık/şeffaflığın sağlanması için, yönetim, bilgi edinme hakkının bireyler tarafından kullanılabilmesi için gereken yönetimsel ve teknik altyapı ihtiyaçlarını karşılayacak tedbirleri almalıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öngörülen yönetim bilgi sistemlerini kurarak yasal çerçeve içerisinde bilgi ve belgeleri paylaşacaktır. Ancak, idarenin görevleri sadece yönetim bilgi sistemlerini kurmakla bitmemektedir. Buna ek olarak, yönetim, bilginin topluma iletilmesinde kitle haberleşme araçlarını kullanarak, bütün örgütlerde bilgi edinme konusunda görevli birimler kurarak ve bilgi akışının sağlanmasında görevli personelini eğiterek, bilginin belli kanallardan düzenli ve sağlıklı bir şekilde iletilmesini sağlamak zorundadır (Kırışık, 2008: 185).

#### **3.2.1.1. Yönetimin Bilgi Kaynaklarını Düzenlemesi**

Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı ile birlikte yönetimsel bilgi ve belgeler topluma açılmaktadır. Yönetimin sahip olduğu bilgi ve belgeleri belirli bir sistem dâhilinde düzenlemesi gerekmektedir.

Yönetimin bilgi kaynaklarını düzenlemesi, belge yönetimi ve kurumsal bilginin yönetimi konularını gündeme getirmektedir. Belge yönetimi, belgelerin üretilmesi, onaylanması, kullanılması, depolanması, korunması, tekrar erişilmesine ve tasfiyesine yönelik oluşturulan bir sistemdir. Kurumsal bilginin yönetimi ise, bir organizasyonun bilgisinin üretimi, depolanması, düzenlenmesi, erişimi ve dağıtımını ifade etmektedir (Özdemirci, 2001: 182-183). Belge yönetimi belge merkezli bir yönetim anlayışıdır. Ancak bilgi yönetimi, belgeyi de kapsayacak şekilde bilgi merkezli bir yönetim sistemi öngörmektedir. Bu iki bilgi kaynağı, yönetim sisteminin birlikte uygulanması, yönetimin bilgi kaynaklarını etkili bir biçimde düzenlemesi sonucunu doğuracaktır.

Açıklık ilkesi, kurumların ellerinde bulundurdukları bilgi ve belgeleri daha etkin bir şekilde yönetmelerini, hizmete açmalarını, belge üretimlerinin standartlaşmasını, kurum ve kuruluşlar arası bilgi alışverişinin gerçekleştirilmesini ve gereksiz bilgi ve belge üretiminin azaltılmasına yönelik etkilerde bulunmaktadır. Kurumların üretmiş oldukları kurumsal bilgi bu sayede kontrol altına alınarak güvenlik, gizlilik, paylaşılabilirlik sınırları belirlenecektir. Ayrıca elektronik ortamda bilgi edinme başvurularının yapılması ve cevaplanması, kurumların elektronik ortamda üretmiş oldukları belgeleri de kontrol edip standartlaştırmasını beraberinde getirmektedir (Anameriç, 2004: 183).

Kurum ve kuruluşlar, ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri tespit ve tasnif ederek gerekli referans bilgilerinin bulunduğu bilgi ve belgeler bibliyografyası oluşturmalıdırlar. Bu bibliyografya bilgi ve belgenin hangi birimde üretildiği, konusu, tarihi, sayı ve numarası, adı, şu anda nerede bulunduğu, dosya ve raf nosu, nasıl erişilebileceği gibi konuları düzenleyecek şekilde oluşturulmalıdır (Eken, 1995: 70). Böyle bir çalışma, kurumun elinde bulunan bilgi ve belgelerin açıklığa kavuşması açısından gereklidir. Yönetimin bünyesindeki bilgi ve belgeleri gösteren bir bibliyografyanın olmaması bilgi edinme hakkının kullanılmasında ve bilgi verme ödevinin yerine getirilmesinde büyük zorluklar oluşturacaktır. Ayrıca, karar mekanizmaları karar verme sürecinde bilgi kaynaklarından yararlanırlar. Bilgi



kaynaklarının düzensizliği ve kolayca erişilememesi, karar alma sürecinde hata yapma olasılığını artıracaktır.

Kurum ve kuruluşlarda, belge yönetimi uygulaması yapılmak zorundadır. Bu kapsamda yönetim elindeki belgelerin hazırlanmasında belirli standartlar oluşturmak zorundadır. Bütün kurumların tabi olacağı bu standartlara göre oluşturulan belgelerin saklanması, işlenmesi, istendiği takdirde kolaylıkla ulaşılabilmesi olanaklı hale gelecektir (Kırışık, 2008: 187).

### **3.2.1.2. Kuruma Ait İnternet Sitesinin Oluşturulması - İdarenin Tanıtılması, Belgelerin Periyodik Olarak Yayınlanması**

Günümüzde internetin yaygın olarak kullanılıyor olması, internet erişiminin kolay olması gibi teknik ve teknolojik olanaklar bilgiye erişimi kolaylaştırmıştır.

Kurum ve kuruluşlar, toplumsal bilgilenmenin en yaygın ve en kolay şekilde gerçekleşmesini sağlamak için, internet üzerinde kendi adlarına resmi siteler kurmalıdırlar. İnternet sitesinde, kurum içinde yer alan birimlere ve idarenin teşkilat şemasına da yer ayrılmış olmalı ve birimlerle ilgili bilgiler buradan toplumun erişimine açılmalıdır. Kurumların teknolojik olarak internet sitesinin bulunması şüphesiz önemli bir gelişmedir. Ancak internet sitesinin kurulmasındaki amaç yönetsel bilgilere erişim kolaylığı sağlanmasıdır. Bu nedenle kurumlar, gizlilik politikalarını internet sitelerinde de sürdürmemeli, bilgi verme ödevi kapsamında bulunan bilgileri burada bulundurması yasal bir zorunluluk olarak kabul edilmelidir. Ayrıca vatandaşların bilgi edinme hakkını internet üzerinde kullanabilmesinin ve yönetimin de internet üzerinden bunu cevaplamak zorunda olmasının yasal ve teknik altyapısı oluşturulmalıdır. Bu amaçla internet sitelerinde elektronik posta adresi verilmeli ve başvuru formları da bulundurulmalıdır (Eken, 2005a: 133). Dileyen vatandaş ilgili kamu kurum ve kuruluşu ile ilgili öğrenmek istediği ve bilgi edinme hakkı mevzuatı kapsamında yer alan bilgi ve belgeleri bu başvuru formları aracılığıyla isteyebilmelidir.

Ayrıca, internet siteleri üzerinden kurumun ‘sık sorulan sorular(SSS)’ başlığı altında kamuoyunda genelde merak edilen ve kuruma başvuru talebinde bulunan

konularla ilgili bir bölüm oluşturmak suretiyle, hem zamandan tasarruf edilecek, hem de kurum ve vatandaş daha az emek harcayarak istenilen bilgi konusunda iletişim sağlamış olacaktır.

İdare, internet sitesi kurmak suretiyle, sadece teşkilatı ve birimleri tanıtmakla kalmamalı, aynı zamanda, hazırlık aşamasında olan, devam eden ve tamamlanmış faaliyetleri ile ilgili olarak da kamuoyu katılımı, görüş ve denetimini sağlamak amacıyla, bilgi ve belgeleri paylaşmalıdır (Eken, 2005a: 37).

İdarenin internet sitesi aracılığıyla kendi ve faaliyetleri hakkında bilgi vermesinin yanı sıra, elindeki belgeleri de gizlilik taşıyan nitelikteki hariç olmak üzere, periyodik olarak bu internet sitesinden yayınlaması ve kamuoyuyla paylaşması gerekir. Kamu kurum ve kuruluşları, ellerinde bulunan idari belgeleri sınıflandırarak kamuoyuyla paylaşmalıdırlar. Çünkü bilgi edinme hakkı, varlığı bilinen bilgi, belge ve veriler açısından kullanılabilen bir haktır. Varlığı bilinmeyen bilgiler ise bilgi edinme hakkının kullanım alanında hukuken bulunmakta olmasına rağmen fiilen bulunmamaktadır. Bu nedenle bilgi edinme hakkının yönetimin bütünü üzerinde uygulanabilmesi ve gizlilik kültürünün terk edilip açıklık kültürünün yönetime yerleşmesi açısından öncelikle yönetime ait bütün bilgi, belge ve verilerin, varlığı bilinen hale getirilmesi zorunludur (Eken, 2005a: 69).

### **3.2.1.3. Bilgi Edinme Birimlerinin Kurulması**

BEHK ve Kanunun uygulama Yönetmeliği'ne göre bilgi edinme taleplerinin başvuru tarihinden itibaren kısa bir süre içerisinde karşılanması gerekmektedir. Bilgi ve belgeye erişimin zamanında sağlanabilmesi için başvurudan itibaren yönetim birimlerine başvuruyu intikal ettiren, birimler arasında konu hakkında gerekli iletişime yardımcı olan, süre konusunda gerekli hatırlatmaları yapan bir Bilgi Edinme Biriminin bulunması yararlı olacaktır. Konuyu takip eden bir birimin bulunmaması, bilgi edinme taleplerinin karşılanmasında aksaklıklara neden olacaktır. Olası aksaklıkların giderilmesinde veya ortaya çıkmasının engellenmesinde bilgi edinme birimi oluşturulmasının gerekliliği genel kabul görmektedir.

Bilgi edinme birimlerinde görevli personel, bilgi edinme hakkının kullanımı konusunda ihtiyaç halinde vatandaşlara yardımcı olmalı, başvurunun nasıl yapılacağını, talep edilen bilgi veya belgenin ilgili kurumun hangi biriminde bulunabileceğini ve başvuru sonrasındaki işlemler hakkında açıklayıcı bilgiler vererek gerekli yardımı sağlamalı ve bilgi edinme başvurularıyla ilgili işlemleri yapmalıdırlar. Kişilerin kolayca ulaşabileceği yerde veya istendiği takdirde hemen verilebilecek durumda çok sayıda başvuru formu hazır tutulmalıdır (Hız, 2004: 73).

Bilgi edinme birimleri kurum içinde kolayca ulaşılabilir bir yerde bulunmalıdır (Hız, 2004: 72). Bilgi edinme birimlerinin kurumun giriş kapısına en yakın kısımlarında bulunması, ulaşmanın ve dolayısıyla hakkın kullanımının kolaylaşması açısından önem kazanmaktadır.

Bilgi edinme birimlerinin teknik donanım ihtiyacı da karşılanmalıdır. Bu açıdan internet bağlantısı olan bir bilgisayar, yazıcı, CD yazıcı, faks cihazı, fotokopi makinesi, kurumların elindeki bilgilere göre video, kasetçalar, CD okuyucu gibi cihazlar bilgi erişimini kolaylaştırıcı donanımlardandır (Eken, 2005a: 136).

#### **3.2.1.4. Kamu Görevlilerinin Bilgi Edinme Talepleri ile İlgili Olarak Eğitilmesi**

Kamu görevlilerinin yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı konusunda eğitim sürecinden geçirilmesi, yönetsel kültürün açıklık yönünde geliştirilmesi açısından zorunludur. Bu eğitim sürecinde, bilgi edinme hakkının ne olduğu, neyin amaçlandığı, yararları, ortaya çıkabilecek olası olumsuzlukları, yönetime ne gibi sorumluluklar yüklediği, kamu görevlilerinin bu konuda görevlerinin ve yasal sorumluluklarının ne olduğu, kural ve ilkeleri anlatılmalıdır.

Kamu görevlilerinin eğitimi, bilgi edinme hakkı konusunda bilgilenmelerini sağlayacaktır. Çünkü kişinin bilmediği bir şeyi uygulaması söz konusu olamaz. Bilgi edinme hakkı konusunda yeterli eğitim almamış ve bilgilenmemiş kamu görevlisi, elindeki bilgi ve belgeleri gizli tutmak veya neyin gizli neyin açık olduğunu ayırt etmeden faaliyetlerini sürdürmek gibi bir durum içerisinde olacaktır.

Bilgi edinme hakkının bireyler tarafından, etkili ve kamu yönetimini geliştirme amacıyla kullanılabilmesi için, kamu kurum ve kuruluşlarında kurulacak bilgi edinme birimlerinde görev alacak kamu görevlilerinin yanı sıra karar verme yetkisine sahip üst ve orta düzey yöneticilerin de bu eğitim sürecinden geçirilmesi gerekmektedir (Eken, 2005a: 138-139).

Bilgi edinme birimlerinde ise, kurumu iyi tanıyan, becerikli, bilgili ve insan ilişkileri iyi olan kişilerin çalıştırılması, yönetimde açıklık/şeffaflığın sağlanmasında ve bilgi edinme talebinin süresinde ve doğru bir biçimde karşılanmasında önemli bir avantaj sağlayacaktır (Hız, 2004: 73).

### **3.2.2. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Üzerindeki Etkileri**

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla yerleşmeye başlayan ve büyük ölçüde kullanılan açıklık/şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, bilgi edinme hakkı ve kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi verme ödevi gibi kavramlar idarenin denetlenmesini sağlayan ve idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu olmasını gerektiren bir 'kamu yönetimi' ne geçişi sağlamıştır. Geleneksel yönetim anlayışında benimsenen gizlilik ve dışa kapalılığın açıklık politikalarıyla terk edilmeye başlanması, yönetimdeki yozlaşma ve diğer sorunları da gün ışığına çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde denetim anlayışının egemen kılınması, iyi yöneti(şi)m kavramını da getirecek ve yönetimde keyfi tavırların, yanlı tutumların, hizmet üretiminde ve arzında vatandaşların taleplerini önemsememenin, eylem ve işlemlerde gerekçesiz gecikmenin, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik ve düzensizliğin, gizliliğin, gereksiz formalite ve yasal düzenlemelerin egemen olduğu yönetim olarak tanımlanan kötü yönetim kavramı (Eken, 1998a: 128-129) nın ortadan kalkmasını sağlayacaktır. İyi yöneti(şi)m, hukuk kurallarına aykırılık başta olmak üzere, kamu hizmetlerinin zamanında, hızlı, verimli, etkili ve tutumlu bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlilerinin yüksek performans göstermeleri gibi kamu yönetiminden beklenen özelliklerin gösterilmesi şeklinde somut hale gelecektir.

Kamu yönetiminde iyi yöneti(şi)mi sağlamaya yarayacak olan *denetim* kavramı, gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, ilkeler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan süreç olarak tanımlanabilir (Polat, 2003: 74).

Denetim, yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu, yerindeliğini ve etkinliğini sağlamaya yöneliktir. Bir idari eylem veya işlem hukuk kurallarına uygun olarak yürütülebilir, fakat zaman ve koşullar bakımından ihtiyaca uygun ve isabetli olmayabilir. Belirlenen hedeflerle elde edilen sonuçlar arasındaki sapmanın tespit edilerek nedenlerinin araştırılması denetimin temel işlevidir (Eryılmaz, 1994: 163).

Bilgi edinme hakkının kamu yönetiminin denetlenmesi üzerindeki etkilerine dört açıdan bakmak gereklidir: İdari denetime etkisi, siyasi denetime etkisi, yargı denetimine etkisi, kamuoyu denetimine etkisi.

### **3.2.2.1. İdari Denetime Etkisi**

İdari denetim iki şekilde incelenebilir: Hiyerarşik denetim, vesayet denetimi.

#### **3.2.2.1.1. Hiyerarşik denetim**

Hiyerarşik denetim, amir ile onun yanında veya emrinde çalışan memur arasındaki denetim ilişkisidir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında ve küçük ölçekli örgütlerde, amirin, yanında çalışan memurun her türlü eylem ve işleminden haberdar olması kolay ve mümkündür. Ancak, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde örgütler büyüyerek karmaşık hale geldikçe, en üst düzeydeki amirin örgütü denetlemesi kolay olmamakta ve bilgi edinme hakkının kullanılması kapsamında örgütün periyodik olarak işlemleri hakkında kamuoyuyla bilgi paylaşması beklenmektedir. Üst düzeydeki amir de, kamuoyuyla paylaşılacak bilgiyi

kontrol etmesi ve denetlemesi gerekeceğinden örgüt içindeki hiyerarşik denetim daha etkin bir şekilde yapılabilecektir (Kırışık, 2008: 201).

### **3.2.2.1.2. Vesayet Denetimi**

Vesayet denetimi, yasal çerçeve içinde bir örgütün başka bir örgütü denetlemesi anlamına gelmektedir. Vesayet denetimini yapacak olan örgüt, vesayete tabi olan örgütten, denetime konu olan bilgi ve belgeleri isteyecek ve denetimini yapacaktır. Gizlilik anlayışının büyük ölçüde hâkim olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine açıklık/şeffaflık anlayışının egemen hale geldiği yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu yönetimi disipliniinde yer alan iç denetim kavramı, işlem ve eylemlerin tamamlanmadan evvel, örgüt içinde çalışanlarla istişare etmek suretiyle denetlenmesini öngörmekte ve denetim işleminden sonra değil işlemlerle birlikte yapılmaktadır. Bu süreç de eylem ve eylemi yapan çalışanlar üzerinde yapıcı bir etki doğurmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde gizlilik/kapalılık anlayışı içinde, memurların sır saklama yükümlülüğü, memurların yürüttükleri kamu hizmeti ile ilgili izinsiz açıklama yapamamaları, amirin izni olmaksızın memurun kovuşturulamaması gibi memuru ve bürokrasiyi kamuoyuna karşı koruyucu hükümler bulunmakta iken, açıklık ilkesi ile birlikte ortaya çıkan anlayış değişikliği, memuru ve bürokrasiyi halka karşı koruma yerine, halkın yönetime karşı korunmasını gerektirmektedir. Bu da, kamu yönetiminde denetimin etkin bir şekilde kullanılmasına yol açacaktır.

### **3.2.2.2. Siyasi Denetime Etkisi**

Siyasi denetim, siyasi organların kamu yönetimi üzerinde uyguladığı bir denetim türüdür. Siyasi organlar, yasama organı ve hükümettir.

#### **3.2.2.2.1. Yasama Organının Denetimi**

Yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetimi dolaylıdır (Eryılmaz, 2002a: 303). Yasama organlarının yönetimi denetlemeleri, hükümeti denetleme ve onun sorumluluğunu ortaya koyma biçiminde olmaktadır. Bu tür denetleme etkili bir denetleme yoludur. Yasama organı, bütçe görüşmeleri, araştırma, soruşturma, genel

görüşme, soru önermeleri; kanun tekliflerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmeti yürütürken kamu yönetimini de denetler (Eryılmaz, 2002a: 303).

Yasama organı, kamu yönetimi üzerindeki denetimini hükümet veya bakan üzerinden yapmaktadır. Hükümet, bakanlıkların faaliyetlerinden dolayı kollektif siyasi sorumluluk taşır. Bakanlar ise, bakanlık idari teşkilatındaki her türlü hukuka aykırılıktan dolayı bireysel siyasi sorumluluk altındadırlar. Bu nedenle bakanlar, siyasi geleceklerini bürokratların-memurların hatalarından dolayı tehlikeye atmamak için onların eylem ve işlemleri konusunda daha dikkatli olmak zorundadırlar (Eryılmaz, 2002b: 175).

Yasama organının, hükümet ve bakan üzerinde denetimini yaparken ihtiyaç duyduğu en önemli şey bilgidir. Bu bilgi, yönetimin işleyişi ve yürütmekte olduğu kamu hizmetleri hakkında olmalıdır. Yasama organı kamu yönetimine ilişkin bu bilgileri elde edebilmek için ihtisas ve araştırma komisyonları kurmaktadır. Yönetimde açıklık/şeffaflık ve bilgi edinme hakkı ile yasama organının yönetim üzerindeki denetimde ihtiyaç duyduğu doğru, yeterli, anlamlı, ilgili, güncel bilgilere ulaşması yolu açılmış olacaktır. Hükümet ve bakan (ve emrinde çalışan bürokratlar), yasama organına karşı sorumlu olacağından hesap vermeleri gerektiğinde sorumlular da belli olacaktır. Açıklık/şeffaflığın egemen olduğu yönetim sistemlerinde, bakan ve bürokratlar bilgi edinme hakkının etkin bir şekilde kullanılması ve hesap verme kültürünün yerleşmesi nedeniyle, gizli bilgi ve belgelerin ortaya çıkması riskini almak istemeyecekler ve kamu yönetimi daha etik ve daha şeffaf bir şekilde kamu yararını gözetir şekilde işleyecektir. Yasama organı da denetim işlevini daha iyi yapabilecektir.

### **3.2.2.2.2. Hükümetin Denetimi**

Hükümet ise, yürütme organı olarak yönetimi denetlemektedir. Bu denetim, üst düzey kamu görevlilerinin atama, görev yeri değişikliği, görevden uzaklaştırma ve yönetimde yeniden yapılanma gibi yollarla uygulanmaktadır.

Yürütme organının personel üzerindeki işlemler dışında, yönetim üzerindeki bir diğer yetkisi de, yönetimin yapısı ve yürüttüğü faaliyetlerle ilgili soruşturma ve

araştırma yöntemlerini kullanabilmesidir. Bakanlık, yürütme organının temel hizmet birimidir. Bakanlığı hükümet ve yasama organı nezdinde bakan temsil etmektedir. Bu nedenle bakan, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle görevlidir ve başbakana karşı sorumludur. Bu sorumluluğun gereği olarak bakanlık merkez, taşra, yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir (Kırıışık, 2008: 198).

Bakanın, bürokrasiyi denetlemesindeki en önemli belirleyici unsur, bürokrasinin elindeki bilginin ne kadarını paylaştığıdır. Bürokrasinin gizlilik kültüründen, açıklık/şeffaflık anlayışına geçmesiyle, bakanın denetimi ve dolayısıyla bakanlığın verimli ve hükümetin siyasetine uygun bir şekilde yönetilmesi de mümkün olacaktır. Bu nedenle, kamu yönetiminde hâkim kılınmaya çalışılan açıklık ile bakanın edineceği bilgi de artacak ve daha etkin bir kamu yönetimi oluşabilecektir. Bürokrasi sürekli olması ve teknik olarak uzmanlığa sahip olması nedeniyle elinde bulundurduğu bilgiyi ancak bu şekilde bakanla tam olarak paylaşmak durumunda olacaktır.

Bilgi edinme hakkının kanunlarla düzenlenmesi sonucu, bürokrasi, yapmış olduğu ve gelecekte yapmayı planladığı eylem ve işlemleri ile ilgili kamuoyuna bilgi vermekle ve açıklama yapmakla, bu bilgileri çeşitli kitle iletişim araçları yoluyla vatandaşlarla paylaşmakla sorumlu kılındığından, gizlilik anlayışı da büyük ölçüde terk edilmektedir. Sonuç olarak da, hükümetin bakan ve bürokrasi üzerindeki denetimi de gerçekçi bir anlam ifade etmektedir.

### **3.2.2.3. Yargı Denetimine Etkisi**

Yargı denetimi, yönetim üzerinde kurumsal bir denetim aracıdır. Bütün siyasi sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin temel amacı, yönetim karşısında yönetilenleri korumaktır (Ergun, 1984: 315).

Yönetimde açıklık/şeffaflık ve bilgi edinme hakkının yargı denetimi üzerindeki etkisi, vatandaşın savunma hakkını kullanabilmesi açısından gerekli olan bilgilere



ulaşma olanağına sahip olmasından kaynaklanır. Yönetimsel gizlilik, yönetimin takdir ve uygulama hatalarının, yanlışlarının, eşitliğe aykırı uygulamalarının açığa çıkmasını engellemektedir. Yönetim, yargı denetiminde gizlilikten kaynaklanan bu üstünlüğünü korumak için, dava açılan işlem hakkında gizliliği daha da artırır. Sadece kendisini haklı gösteren bilgileri açıklamakla yetinir. Yargı organlarının yönetimden dava konusu işlemle ilgili bilgi ve belgeleri isteme yetkisi bulunmaktadır.

Yönetimde açıklık/şeffaflığın sağlanmasıyla, yargı denetiminde gizlilikten kaynaklanan sorunların aşılması mümkün olacaktır. Kişi, idari makamların kendisi hakkında düzenlemiş ya da toplamış bulunduğu bilgi ve belgeler hakkında bilgi edindiği takdirde hem yönetimsel makamlar önünde hak ve menfaatlerini koruyabilecek hem de yargı makamları önünde savunma hakkını daha etkin kullanabilecektir.

Açıklık/şeffaflık ilkesinin bir gereği olarak, yönetimin, elinde bulunan belgeleri sınıflandırarak periyodik olarak yayınlama yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu durum, yönetimsel belgeleri varlığı bilinmeyen belge konumundan çıkaracaktır. Yargı organları da denetimlerini yaparken bu belgeleri yönetimden talep etme ve uyuşmazlığın çözümünde yararlanma olanağını elde edeceklerdir. Bu durumun davanın tarafı olan kişi için de hakkının ispatı açısından büyük yarar sağlayacağı kuşkusuzdur.

Açıklık/şeffaflık ilkesinin bir diğer gereği de yönetimin yapmış olduğu işlemlere karşı başvuru yollarını göstermek zorunda olmasıdır. Ortalama bir vatandaşın başvuru yolları konusunda bilgi sahibi olmaması nedeniyle hak kaybına uğramasına engel olmak amacıyla olan bu düzenleme, kişiye belirli düzeyde hukuki destek sağlamaktadır (Kırışık, 2008: 204).

#### **3.2.2.4. Kamuoyu Denetimine Etkisi**

Kamuoyu, bir konudaki egemen görüş, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat (Kapani, 2002: 147), herhangi bir sorun karşısında çok sayıda kişinin tutum, duygu ve düşünceleri olarak ifade edilmiştir. Siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve basın yayın organları kamuoyunun oluşumunda etkili aktörlerdir. Kamuoyu

denetimi ise, halkın yönetimin işlem, eylem ve her türlü tasarruflarına karşı takındığı tutumun yönetimi etkilemesidir (Ergun, 1984: 329-330).

Kamu yönetiminin üzerinde kamuoyu denetiminin yürütülebilmesi için yönetimin işlemleri, eylemleri ve aldığı kararlar konusunda kamuoyunun aydınlatılması ve bilgilendirilmesi gereklidir. Kamuoyu, yönetimin işlem, eylem ve kararları konusunda yeterince bilgiye sahip değilse veya yönetimin ihaleleri, bütçesi ve harcamaları bilinmiyorsa, kamuoyunun yönetim hakkındaki değerlendirmeleri yetersiz ve çoğu zaman da taraflı olacaktır. Bununla birlikte, amacı, yöntemi ve gerekçeleri bilinen faaliyetler hakkında yapılan değerlendirmeler, eleştiriler ve yargılar bir anlam ifade etmekte, yönetim üzerinde etkili olmaktadır. Bu açıdan kamuoyu denetiminin işlevsel hale gelebilmesi için yönetimde açıklık/şeffaflığın sağlanarak bilgi edinme hakkının etkin bir şekilde kullanılması önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamuoyu denetiminin oluşmasında gerekli unsurlar, yönetimde açıklık/şeffaflık ilkesi yanında, demokrasinin gereklerinden olan, sivil toplum kuruluşları ve kitle iletişim araçlarının etkin ve doğru bir şekilde kullanılmasıdır. Vatandaş gerçek haberlerle bilgilendiren kitle iletişim araçları gibi, tarafsız bir şekilde faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları sayesinde, vatandaşlar, yönetimin kamu hizmetlerini yürütürken yaptığı faaliyetler hakkında düzenli, doğru, ilgili, yeterli ve güncel bilgilere ulaşabileceklerdir. Kamuoyu nezdinde, yönetimin faaliyetlerine ilişkin olumlu bir kanı oluşmuşsa, bu, yönetimi de olumlu etkileyecek ve yapacağı işlemlerinde destek görecektir. Ancak, kamuoyunun kanısı olumsuz ise, 'kamuoyu baskısı' dediğimiz bir baskı oluşacak ve bu baskı kimi zaman hukuksal olarak tartışma götürmeyeceği kabul edilen yargı denetiminden bile daha çok etki yaratarak yönetimin faaliyetlerinde ve işlemlerinde daha dikkatli olmasını gerektirecektir. Kimi zaman kitle iletişim araçlarıyla oluşturulan kamuoyu denetimi, sorumluların görevden alınmalarına veya istifalarına kadar varan sonuçlara bile yol açabilecektir. Bu da, yeni kamu yönetimi anlayışının hesap verebilme unsurunun bir yansıması olarak karşımıza çıkacaktır.

Öte yandan, yönetimin önceden belirlenmiş idari usul kurallarına uygun hareket etmesi, aynı zamanda hukuk sınırları içerisinde kalıp kalmadığının bir ölçütü olacaktır. Çünkü idari usul ile yönetimin işleyişi esnasında uyması gereken yol haritası belirlenmiş durumdadır. Böylelikle, hem yönetimin muhatabı olan bireyler hem de kamuoyu tarafından yönetimin karar alma ve uygulama sürecinde hukuka uygun davranıp davranmadığı daha kolay denetlenebilecektir (Çolak, 2005: 517).

Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık ilkesi gereği, kamu kurum ve kuruluşları, stratejik planları, bu planlara ilişkin performans programları ve gerçekleştirdikleri faaliyetlere ilişkin yılsonu raporlarını üst derecedeki amirlere ve kurumlara iletmek zorunda oldukları gibi, bu bilgi ve belgeleri uygun kitle iletişim araçları vasıtasıyla kamuoyu ile de paylaşmakla yükümlüdürler. Kamuoyu denetimini sağlamanın en önemli verilerinden olan bu bilgi ve belgeler yönetimin hesap sormadan hesap verme sorumluluğunu da yerine getirmesini sağlar.

Yeni kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinde en önemli faktörlerden birisi de kamu kurum ve kuruluşlarının karar alacakları toplantıları halkın katılımına açık yapmaları ve bu süreçte, alınacak kararlara onların da görüşlerini yansıtmalarıdır. Bu vesileyle, yönetim, hem kamuoyunu toplantı ve gündemi hakkında bilgilendirmekte hem de karara katılımı sağlayarak kararların meşru ve kabul edilebilir olmasına zemin hazırlamaktadır.

### **3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişinin İyileştirilmesi Üzerindeki Etkileri**

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının esnek olmayan yapısının aksine, kamu yönetiminde esneklik, etkililik ve verimlilik ve buna benzer kavramları hayata geçirmeye çalışmaktadır. Daha önceki dönemlerde yapılan reform çalışmaları, kamu yönetiminde iyileştirmeyi öngörürken, yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminde bir dönüşümü amaçlamaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak açık/şeffaf kamu yönetimi oluşturma çabası ile gündeme getirilen bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminin işleyişinde ve vatandaşa sunulan hizmette iyileştirme yapılması şeklinde olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bu bölümde,

bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu yönetiminin daha etkili ve verimli hale getirilmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin işlevsel olarak kullanılması ve kamu yönetiminde kuruluşlar arası bilgi paylaşımı ve işbirliği imkânını sağlaması bakımından bilgi edinme hakkının kamu yönetiminin iyileştirilmesi üzerindeki etkileri anlatılacaktır.

### **3.2.3.1. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması**

Bürokrasi, işlemsel yönü olan bir kurumda işgörme, karar verme ve işleri sonuçlandırmaya yönelik usul ve kurallar bütünüdür (Eryılmaz, 2002a: 1979). Kırtasiyecilik ise, yönetim sisteminin içine yerleşmiş gereksiz formalite ve işlemler olarak tanımlanabilir (Harput, 1995: 161). Bürokrasi, halk dilinde işleri zorlaştıran ve kırtasiyeci zihniyetle hareket eden yapıya yönelik olumsuz bir yargıyı da içermektedir.

Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin, yukarıda belirtilen olumsuz anlamıyla ortaya çıkmasına en önemli sebep, kamu görevlilerine duyulan güvensizlik nedeniyle detaylı yasal düzenlemeler ile onları inisiyatif kullanamaz hale getirmektir. Böyle olunca, kamu görevlileri, üstlerinin verdiği emir ve talimatlar dışında hareket serbestliğine sahip olmadıklarından, kamu yönetiminin de esneklikten uzak hantal bir şekilde işlediğini söyleyebiliriz. Ancak, yeni kamu yönetiminin getirdiği en önemli ilkelerden olan açıklık/şeffaflık kavramları, kamu yönetiminde vatandaşların da söz sahibi olduğu, karar alma süreçlerine katılabildiği ve esnek bir yönetim anlayışıyla kamu görevlilerinin de inisiyatif kullanma hakkına sahip olduğu bir yönetim sistemini amaçlamaktadır.

Açıklık/şeffaflığın sağlanması ile kamu görevlileri sürekli denetim altında olduklarından yolsuzluk veya usulsüzlüklerin saklanması veya örtbas edilmesi de mümkün olmayacaktır. Yaptıkları hareket ve işlemlerinden dolayı hem üstlerine hem de bilgi edinme hakkı çerçevesinde kamuoyuna da kurumun hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığı hususunda hesap verecek olan kamu görevlileri yasalara uygun bir şekilde performans gösterecek ve yeni kamu yönetimi anlayışına göre bu performanslarına göre ödüllendirilecek veya cezalandırılacaklardır. Kamu görevlileri

ve kurum ve kuruluşlardaki bu yeni yönetim sistemi, yetki devrine bağlı olarak esneklik ve etkinliğe yol açacağından, bürokrasi ve kırtasiyecilik de azalacaktır.

Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı ile oluşan yönetim sisteminde bürokrasi ve kırtasiyecilikte olumlu gelişmeler yaşanmakla birlikte, birtakım güçlüklerle de karşılaşılabilir. Özellikle bilgi edinme hakkı kendi kırtasiyecilik ve bürokrasisini oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkı kullanılırken kişinin yönetime başvurarak bilgi edinme talebinde bulunması gerekmektedir. Yönetim de konuyla ilgilenen bilgi edinme birimi, ilgili yönetsel birim ya da birimlere bu talebi iletmektedir. Bu birimler de talep edilen bilgiyi yönetim kayıtlarından derleyerek bilgi edinme birimine göndermekte, bilgi edinme birimi de kişiye talebinin cevabını iletmektedir. Bilgi edinme taleplerindeki bu süreç, kırtasiyecilik oluşturmaktadır. Ayrıca, bilgi edinme taleplerinin karşılanabilmesi için kamusal kayıt sisteminin de oluşturulması gerekmektedir. Bu sistemin oluşturulması, ayrı bir yönetim birimine ya da örgüte ihtiyaç gösterdiğinden bürokraside bir artışa neden olmaktadır (Kırışık, 2008: 249).

### **3.2.3.2. Kamu Yönetiminin Daha Etkili ve Verimli Hale Getirilmesi**

Geleneksel yönetim anlayışında kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için yönetimin kendini toplumun dışında tutması, halkın yönetimi etkilemesinin engellenmesi gerektiği düşünülmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile etkililik(effectiveness) ve verimlilik(eficiency) gibi kavramlar önem kazanmaya başladı. Kamu yönetiminde *etkililik*, yönetimin amaçlara ulaşma düzeyini; *verimlilik* ise, en az maliyet ile en çok çıktı alınması olarak veya belli değerdeki kaynakların kullanılmasıyla değer biçilen birtakım çıktıların üretilmesi arasındaki oran olarak ifade edilmektedir (Wilson, 1996: 347).

Açık yönetim sisteminde yönetimin, bilgi verme ödevi kapsamında topluma belirli zaman dilimi içerisinde ulaşmayı planladığı hedeflerini duyurması gereklidir. Bu zaman diliminin sona ermesi ile de hedeflerin gerçekleşme düzeylerini kamuoyuna duyurmaktadır. Dolayısıyla bu durum, örgütlerin amaçlarının gerçekleşme düzeyinin kamuoyu tarafından takip edilmesini sağlayacak, örgütler için

de bu gözetim, bir hesap verme mekanizması haline geleceğinden etkililiğın artırılması örgütler için büyük önem taşıyacaktır. Bilgi edinme hakkı da amaçlara ulaşma düzeyi ile ilgili ayrıntılara erişim olanağı sağlayacağından etkililiğın en geniş boyutlarda sorgulanması da mümkün olacaktır.

Bilgi verme ödevi verimlilik açısından da benzer bir işlev görmektedir. Kamu hizmetleriyle ilgili bölünebilir faaliyetlerin tek başına ve tüm kamu hizmetlerinin topluca maliyet, gerçekleşme süresi gibi konularda, kurum ve kuruluşlar kamuoyuna düzenli aralıklarla açıklama yapmak yükümlülüğündedirler. Bölünebilir bir faaliyet tamamlandığı zaman ise, o faaliyetin maliyeti ve tamamlanma süresi gibi konularda açıklama yapılması da bir yönetsel yükümlülüktür. Dolayısıyla kurumların gerek faaliyet düzeyinde gerekse tüm kamu hizmetinin yürütülmesi düzeyinde verimlilik açısından sorgulanmasına olanak sağlayan bilgiler kamuoyuna sunulmaktadır. Bu durum yönetsel etkililikte olduğu gibi kurumların verimliliği üzerinde kamuoyu tarafından denetim yapılmasını ve kurumların de buna bağılı olarak verimlilik konusuna daha dikkatle eğilmelerine yol açacaktır.

Gizlilik ve kapalılığın hâkim olduğu yönetim sistemlerinde, kurum ve kuruluşların amaçlarını etkili ve verimli bir şekilde izlediklerini anlamının ve hatta doğru amaçları izleyip izlemediklerini bilmenin hiçbir yolu yoktur. Yönetimde açıklık ilkesi ile kurumların etkililik ve verimliliği halkın denetimi altına alınmaktadır. Çünkü yönetimin her alandaki gücünü etkili ve verimli kullanmasını sağlayacak temel güç halkın kendisidir. Halkın yönetim üzerindeki denetim ve kontrolü ancak açık yönetim sisteminde gerçekleşmektedir. Halk, açık bir yönetimde, yönetsel işleyişi hukuka uygunluk açısından denetleyebildiği gibi aynı zamanda yönetimin etkili ve verimli çalışmasını da gözetme olanağına sahip olmaktadır.

Yönetimin etkili ve verimli çalışması açısından en önemli unsur, kamu görevlileridir. Kurum ve kuruluşların hedeflerine ulaşması ve daha az maliyetle işin tamamlanması için kamu görevlisinin gösterdiği performans anahtar role sahiptir. Kamu görevlisinin performansının artmasında performans göre oluşturulmuş bir personel sistemi bulunmalıdır. Açık yönetim sistemi, toplumun gözü önünde çalışan bir yapılandır. Bu sistemde yapılan hatalar, hukuka aykırılıklar, başarısızlıklar ve

yanlıklar, yönetim, kamu görevlisi ve kamuoyu tarafından kolaylıkla fark edilebilir (Şengül, 2005: 222-223). Kamuoyunun yönetimde ortaya çıkan sorunları kolayca fark etmesi yönetimin kamuoyuna, kamu görevlisinin de yönetime hesap vermesini gerektirmektedir.

Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı kamu görevlileri üzerinde bazı olumsuz etkilerde de bulunabilmektedir. Bu kapsamda, açık bir yönetim sisteminde, kitle iletişim araçlarının yönetimin işleyişi üzerindeki müdahaleleri kamu görevlileri üzerinde aşırı baskı oluşturabilmektedir. Kitle iletişim araçlarının sorumsuz ve kimi zaman taraflı yayınları, kamu görevlilerini sorumluluktan korkar bir hale getirme riskini de taşımaktadır.

Yönetimde açıklık, kamusal kaynakların kullanımında verimliliğin sağlanmasında özendirici bir işlev de görmektedir (Güran, 1982: 105). Açık yönetim sisteminde kurum ve kuruluşların ürettikleri kamu hizmetleri, bu hizmetlere ilişkin harcamaları kamuoyuna yansır. Kamuoyunda daha az harcama ile daha çok hizmet üreten kurumların takdir edilmesi, bu başarıyı yakalamayan kurumların ise sorgulanması söz konusu olacaktır.

Denilebilir ki, yönetimde açıklık/şeffaflığın sağlanması sonucu yönetime duyulan güven düzeyinin yükselmesi, yönetimin plan ve programlarını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerine halk desteğini arttırmakta, yönetimin faaliyetlerinde verimli olarak çalışmasını ve yönetsel etkililiği sağlamaktadır.

### **3.2.3.3. Kamu Hizmetlerinin Kalitesinde Artış**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin en önemli etkenlerinden biri özel sektördeki yönetim tarzı olmuştur. Kalite odaklı yönetim tarzını benimseyen özel sektör uygulamaları kamu yönetiminde de hayata geçirilmeye başlamış, toplam kalite yönetimi, kalite odaklı kamu yönetimi gibi kavramlar da kamu yönetimi yazınında sıkça kullanılan kavramlar haline gelmiştir.

Kalitenin belirleyicisi üründen yararlanan kişilerdir. Kamu hizmetinde de kalitenin belirleyici unsurları, o hizmetin sunulduğu vatandaşların beklenti, görüş, düşünce ve önerileri olacaktır.

Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflığın sağlanmasıyla ve bilgi edinme hakkının etkin bir şekilde vatandaşlar tarafından kullanılması ile kamu hizmeti sunan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmetinden faydalanan vatandaşlar arasında kamu hizmetinin kalitesi ve öneriler konusunda bir iletişim ve bilgi akışı oluşacak ve sunulmakta olan kamu hizmetinin daha 'kaliteli' bir şekilde tasarlanarak sunulması karşılıklı iletişim sayesinde mümkün olacaktır.

Kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla sunulması da esnek kamu yönetimi anlayışının bir sonucudur. Bu amaçla yapılan ihale ve sözleşmelerin rekabete açık olarak ve halkın izleyebileceği bir şekilde açık ve şeffaf bir ortamda yapılması ise, katılımcı firmaların sayısını arttıracak gibi, sunulacak kamu hizmetinin kalitesinin arttırılmasında da bir rekabete yol açacaktır. Vatandaşların, bilgi edinme haklarını kullanmak suretiyle, bu tür ihale ve sonucunda yapılan sözleşmelere ilişkin bilgi edinme talebinde bulunmaları, kamu kurum ve kuruluşlarının ihale ve sözleşme süreçlerinde daha objektif, rekabete ve katılıma açık, kaliteli kamu hizmeti arayışında olan bir tutum içinde olmalarını zorunlu kılacaktır.

#### **3.2.3.4. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İşlevsel Kullanımı**

Günümüzde, yönetimin değişme ve gelişmesinde bilgi ve iletişim teknolojileri kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde önemli bir etki alanına sahiptir. Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim alanındaki değişimlerin en önemli sebebi, bilgisayar teknolojisinin ve küresel bir bilgi ağı olan internetin kullanılmaya başlanmasıdır. İnternetin radyo, televizyon, gazete gibi kitle haberleşme araçlarından farklı olarak karşılıklı iletişime açık oluşu, internetin bilgi toplumunun iletişim ve etkileşim kanalı haline gelmesine neden olmuştur. Bu kanal ilk önce e-posta ve e-ticaret kavramları ile gündelik hayatta etkisini göstermeye başlamıştır. Daha sonra ise devletlerin, ekonomik ve siyasal sınırların kalktığı dünyada, gelişmiş teknoloji ile çağdaş



yönetim tekniklerini kullanarak vatandaşlara ve kurumlara hizmeti ön plana çıkaran geniş bir yapılanmaya gitmelerini gündeme getirmiştir. Bu yeniden yapılanma e-devlet uygulaması olarak ortaya çıkmıştır (Ateş, 2003: 497-498). E – devlet olarak kısaltılan elektronik devlet ve bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu yönetiminde bilginin üretimi ve paylaşımında, bilgiye erişmeyi kolaylaştıran bir faktör olarak, 1980’lerin sonlarından itibaren kamu yönetimindeki değişikliklere paralel olarak siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetsel alandaki reformların amacına ulaşması için etkin bir şekilde kullanılan bir araç haline gelmiştir (Sobacı, 2012: 4). E-devlet kamu hizmetlerinin de mümkün olduğu ölçüde elektronik ortamda sunulmasını ve vatandaşların internet üzerinden kamu kurum ve kuruluşlarının sayfalarına ulaşarak hizmet almalarını olanaklı hale getirmiştir.

Kamu yönetimi, aktif açıklık görevini yerine getirme amacıyla, yaygın olarak internet siteleri üzerinden yürütmekte olduğu ve gelecekte yapacağı işlem ve faaliyetleri, performans programları ve buna ilişkin raporlar hakkında kamuoyuna bilgi vermektedir. Bu yolla kamuoyu hem bilgi edinme hakkı başvurusunda bulunmaksızın ilgili kurumlara ait bilgiye ulaşmakta, hem de detaylı olarak bilgi sahibi olmak istediği konularda ön bilgi almaktadır (Küzeci, 2007: 17). Bu şekilde açıklık/şeffaflık ilkesi kamu yönetimine yerleşmekte ve kamuoyu da denetim işlevini çok çaba sarf etmeden gerçekleştirebilmektedir.

E-devlet vasıtasıyla bilgileri paylaşan kamu kurum ve kuruluşları, internet aracılığıyla işlenen suçlara ve bilgilerin kötü amaçlarla kullanılması riskine karşı da bilgilerin güvenliğini sağlamak için gerekli teknik ve teknolojik tedbirleri de almak zorundadır.

### **3.2.3.5. Kamu Yönetiminde Kuruluşlar Arası Bilgi Paylaşımı ve İşbirliği İmkânı**

Kamu yönetimindeki bürokratlar halka, diğer kurum ve kuruluşlara, kurum içinde diğer çalışanlara ve siyasi temsilcilere karşı güç elde etmek için elde ettikleri bilgileri paylaşma konusunda isteksizdirler.

Bürokratların yönetsel bilginin gizlenmesi konusundaki bu tutumları, kamu yönetiminin işleyişinde hem kaynak ve zaman israfına hem de halkın daha kötü hizmet almasına neden olmaktadır (Öztürk, 2002: 33). Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı ile oluşan açık yönetim sisteminde kurumlar açıklığın istisnaları dışında yönetsel bilgileri gizleme olanağından yoksun kalmaktadırlar. Açıklığın ortaya çıkardığı bu sonuç, kurumların halka, diğer kurumlara, kurum içindeki kamu görevlilerine ve siyasi temsilcilere karşı izlediği gizlilik politikasını sona erdirmektedir. Bu durumda kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve uyumlu çalışmanın altyapısı kurulmuş olmaktadır.

Açık/şeffaf bir yönetim sisteminde farklı düzeylerde farklı işlevlere sahip kurum ve kuruluşlar arasında ve aynı kurumun kendi alt birimleri arasında koordinasyonun sağlanması kolaylaşır. Çünkü yönetimde açıklık kuruluşlar arasındaki iletişim kanallarının açılmasına neden olmaktadır. Bu suretle kuruluşlar birbirlerinin planlarından, faaliyetlerinden ve ellerindeki bilgilerden yararlanabileceği için yönetsel etkililik ve verimliliğin, ulaşılan bilgi kaynaklarından yararlanılması ile önemli ölçüde artacağı öngörülebilir.

Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflığın sağlanmasıyla kamu kurum ve kuruluşları sahip oldukları bilgi ve belgeleri bilgi edinme hakkı çerçevesinde hem kamuoyuyla paylaşmakta, hem de talep eden diğer kuruluşlarla paylaşmaktadır. Bu amaçla, elektronik devlet uygulamalarının da gelişmesiyle, kurum ve kuruluşlar kendi aralarında kolaylıkla bilgi alışverişi yapabilecekleri bir yönetim bilgi sistemi kurmak durumundadırlar. Örneğin, son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmeti sunmada etkililik ve verimliliği arttırmak amacıyla yaygın olarak kullandıkları ve İçişleri Bakanlığı tarafından vatandaşların kimlik bilgilerini kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmeti veren kurumlarla paylaşarak hizmet akışını hızlandırmak, güvenilir hale getirmek ve vatandaşların kamu hizmetlerini kolay, hızlı ve güvenilir olarak almasını sağlamak amacıyla geliştirilen Kimlik Paylaşım Sistemi, bu amaca yönelik olarak hayata geçirilen en önemli projelerden biridir.

Bu projeye benzer başka projeler ve uygulamalar sayesinde, hem kamu kurum ve kuruluşları diğer kurumlar tarafından üretilmiş bilgilere daha kısa sürede

ve en az maliyetle ulaşarak tasarruf etmiş olacak, hem de kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar hâlihazırda bulunan verilere daha kısa sürede ve daha az masrafla ulaşabileceklerdir.

## SONUÇ

Yönetimde açıklık/şeffaflık kavramı, özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren büyük önem kazanmaya başlamıştır. Gizli ve kapalı yönetim uygulamasında; yönetilenler yönetim faaliyetlerini izleyememekte, resmi bilgi ve belgelere ulaşamamakta, yönetsel kararlara katılamamaktaydılar. Ancak, yönetilenler kararlara katılmak, yönetim faaliyetlerinden haberdar olmak, bilgi ve belgelere ulaşabilmek istemektedirler. Bunun gerçekleşmesi ise yönetimde açıklık/şeffaflık uygulamaları ile mümkün olmaktadır (Koçak, 2010:123).

Bilgi Edinme Hakkı, yönetimde açıklık/şeffaflığın vazgeçilmez bir aracıdır. Yönetimin bilgi vermesini beklemeden, istenildiğinde gerekli bilgileri yönetimden alabilmeyi düzenleyen bu hak, insan hakları içinde, ‘temel haklar’ ile ‘ekonomik ve sosyal haklar’dan sonra, üçüncü insan hakları kuşağını oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkı, bütün resmi, bilgi ve belgeler ile ses, görüntü ve bilgisayar kayıtlarına ulaşabilmeyi ifade eder.

Bu çalışmada, ilk olarak 1980’lerin ikinci yarısından itibaren, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada kamu yönetimi disiplinlerinin en çok tartışılan konusu haline gelen yeni kamu yönetimi, kamu işletmeciliği, yönetişim, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, esneklik, etkililik, verimlilik, ekonomiklik, stratejik yönetim, performans dayalı bütçe gibi kavramlar çerçevesinde açıklık/şeffaflık konuları üzerinde durulmuştur.

Yönetimde açıklık/şeffaflığı gerçekleştirmenin temel şartlarından biri olan bilgi edinme hakkı ve idarenin bilgi verme ödevi bağlamında, temel hak ve özgürlükler içinde ‘üçüncü kuşak haklar’dan kabul edilen ‘Bilgi Edinme Hakkı’nın ortaya çıkışı, genel olarak dünyada ve Avrupa Birliği’ndeki gelişimi, ülkemizde de bu hakkın yasal çerçevede düzenlenmesi bakımından itici rol oynamıştır.

Bilgi edinme hakkı, bir insan hakkı olarak sahip olduğu önemin yanında, kişilerin, savunma haklarını kullanabilmeleri için de gerekli olan bilgi ve belgelere ulaşabilmeleri açısından hayati öneme sahiptir. Temel insan hak ve özgürlüklerinden olan savunma ve adil yargılanma hakkı ancak kişilerin kendileriyle ilgili doğru ve gerçek bilgi ve belgelere zamanında ulaşabilmeleriyle sağlanabilir. Buna benzer

şekilde, basın özgürlüğü de kişilerin tarafsız bir şekilde kitle iletişim araçları vasıtasıyla bilgi edinmelerini sağlar.

Bilgi edinme hakkı, ortaya çıkış amaçları doğrultusunda, üç farklı şekilde kullanılabilir. Bunlardan *ilkini*, ‘devletin elindeki her türlü resmi veriye erişim hakkı’ oluşturmaktadır. *İkincisi* ise ‘bireylerin kendi haklarında tutulan verilere erişim hakkı’dır. *Üçüncüsü* ise, daha çok çevre hukuku ile bağlantılı olarak, ‘bireylerin kamu yararı taşıyan konularda bilgilendirilmesi hakkı’dır. Hakkın bu boyutu ister istemez kullanım kapsamının da genişletilmesini, devlet dışında özel sektörün de bireyleri zorunlu hallerde bilgilendirmesini gerektirmektedir (Soykan, 2006: 155-156).

Çalışmada, bilgi edinme hakkının genel olarak özellikleri ve kişilerin bilgi edinme hakkı ile gerek bireysel gerekse kamu yararını ilgilendiren bilgi ve belgelere ulaşma veya kopyalarını isteyebilme hakları üzerinde durulmuştur. Ancak, bu hakka, devlet güvenliği, diplomasi, milli savunma ve özel hayatın korunması amacıyla, ‘gizlilik’ başlığı altında getirilen sınırlamaların da uygulanabileceği vurgulanmıştır.

Türkiye’de bilgi edinme hakkının gelişimine Avrupa Birliği ile olan müzakerelerin bir sonucu olarak bakmak mümkündür. Bu bağlamda, Anayasamızın 26. maddesinde düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti düzenlenerek bilgi edinme hakkının pozitif dayanağı oluşturulmuştur. Benzer şekilde Anayasanın 74. maddesinde hükme bağlanan dilekçe hakkı da kişilere idareye dilekçe vermek suretiyle bilgi talep edebilmelerinin yolunu açtığından, bilgi edinme hakkının öncüsü olarak kabul edilmektedir.

Bilgi edinme hakkını düzenleyen en önemli mevzuat, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde, 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kanuna ilişkin uygulama Yönetmeliğidir. Önemine binaen, bu çalışmada, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun amacı, kapsamı, bilgi edinme başvurusuna ilişkin usul hükümleri, bilgi edinme hakkının istisnaları, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun yapısı ve işleyişi ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Demokratik bir yapıyı benimsemiş her siyasî yapılanmanın temel amacı ve varlık sebebi, hesap verme ve denetim sorumluluğuyla doğrudan bağlantılıdır. Saydam ve katılımcı bir demokrasi anlayışının gelişmesi, siyasî yönetimlerin,

işlemlerini vatandaşların bilgi ve denetimine açmasıyla mümkündür. Bilgi edinme hakkı, doğaldır ki, beraberinde idarî işlemlerin ve kamu harcamalarının denetimi gereğini de getirmektedir. Bilgi edinme kişiler için bir hak ve kamu kurumları için de bilgi vermek bir yükümlülük olacağından keyfî ve sorumsuz uygulamaların önüne bu Kanun ile bir set çekilebilecektir. Bu kanun bilgi edinmenin önündeki engellerin kaldırılması açısından bir devrim niteliğindedir. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, devlet bürokrasiye karşı, vatandaş da devlete karşı korunacaktır (Kara, 2012:208).

Bilgi edinme hakkı ile vatandaşın sahip olacağı denetim işlevi, vatandaş ile idare arasındaki ilişkileri güçlendirecek en önemli araçlardan birisidir (Yağmurlu, 2007: 75). Bilgi edinme hakkı, idarenin işlem ve faaliyetlerini denetleme işlevi yanında, kamu yönetiminin işleyişini iyileştirmesi bakımından da yapıcı bir etkiye sahiptir. Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu yönetiminin daha etkili ve verimli hale getirilmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinde artış sağlanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin işlevsel kullanımı ve kamu yönetiminde kuruluşlar arası bilgi paylaşımı ve işbirliğinin güçlendirilmesi gibi gelişmelerle 'iyi yöneti(şi)m'in sağlanması sonucu vatandaşlara sunulan hizmetin tatmin düzeyi daha da yükselecektir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile tek taraflı emretme mantığına ve otoritenin üstünlüğüne dayanan yönetim anlayışının, yerini, iki taraflılık ve karşılıklılık esasına göre işleyen bir modele bırakması kaçınılmazdır. Ancak, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun ülkemizde uygulanması sırasında Kanun ve ilgili mevzuattan, idarenin bilgi ve belgeleri paylaşmadaki isteksizliğinden, teknik altyapının tam manasıyla kurulamamış olmasından ve bilgi edinme talebinde bulunan bireylerin bilinç ve farkındalık düzeylerinden kaynaklanan birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Kanun' un amacına ulaşması ve Kanun ile kurulan mekanizmanın iyi işlemesi için, kamu yönetiminin, dışarıya bilgi vermeyi reddetmeyerek, genel olarak bireylerin yasal düzenleme ve kararlara uymasının kamu yararını gerçekleştirmek açısından yeterli olduğu düşüncesine dayanan geleneksel yönetim anlayışını terk etmesi gerekir.

Bu anlamda, yasanın iyi anlaşılması ve uygulanması için gerekli olan her türlü çabanın harcanması ve önlemlerin alınması gerekmektedir. Ayrıca, bilgi edinme

hakkını kullanacak olan kişilerin de, yasayı iyi anlayarak, usulüne uygun şekilde, gerekli olan durumlarda ve iyi niyetle kullanmaları da, hakkın kullanımında sorunların yaşanmamasını sağlayacaktır (Yücel, 2005: 158). Bu amaçla, bilgi edinme hakkının yerinde ve bir insan hakkı olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, bilgi edinme birimleri oluşturmakta, internet sitelerini hayata geçirmekte, gizlilik niteliği taşımayan bilgi ve belgeleri periyodik olarak kamuoyuna duyurmakta, teknik ve yönetsel altyapılarını geliştirmekte ve bilgi edinme birimlerinde görev alacak personelin eğitime önem vermektedir.

Ülkemizde 2004 yılında yasal güvenceye kavuşmuş olan bilgi edinme hakkı, demokratikleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde atılmış önemli bir adımdır. Zaman içerisinde artan toplumsal bilinç ve kamu kurum ve kuruluşlarının göstereceği performansla doğru orantılı olarak birey ve devlet ilişkilerinin kamu yönetiminde açıklık/şeffaflığın tam olarak sağlanması bağlamında yeni bir boyut kazanacağı da bir gerçektir (Gündüz, 2006: 157).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu şüphesiz ülkemiz için olumlu bir adımdır. Kanundan beklenen yararın sağlanması için geriye kalan tek şey kamu hizmetinden yararlananların, yani bireylerin bu yasayı her anlamıyla kullanabilmeleri için idare ve kanun koyucu tarafından Kanun hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır (Şavran, 2006: 158 – 159). Bu sayede kamu hizmetleri de etkinlik ve işlevsellik kazanacaktır.

## KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı (2007). Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı. [www.kgm.adalet.gov.tr/tbmmkom/devletsirri.pdf](http://www.kgm.adalet.gov.tr/tbmmkom/devletsirri.pdf) [Erişim Tarihi: 19.02.2013].

Adalı, Nermin (2004). *Bilgi Edinme Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi SBE.

Akdeniz, Yaman (2004). *Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Bakanlıklar Tarafından Uygulanması* [http://www.bilgiedinmehakki.org/doc/tr\\_uygulama\\_raporu\\_pd1.pdf](http://www.bilgiedinmehakki.org/doc/tr_uygulama_raporu_pd1.pdf) [Erişim Tarihi: 14.02.2013].

Akıllıoğlu, Tekin (1995). *İnsan Hakları I, Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri*. Ankara: AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No. 17.

Akıllıoğlu, Tekin (1991). Anayasa Mahkemesi Yorumu Üzerine Düşünceler. *AİD*, 24(1), 155-171.

Akıllıoğlu, Tekin (1990). Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara: Danıştay Yay.

Akıllıoğlu, Tekin (1983). *Yönetim Önünde Savunma Hakları*. Ankara: TODAİE Yay., No: 206.

Akıllıoğlu, Tekin (1982). Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi. *AİD*, 15(2), 7-19.

Akın, Cengiz (2000). Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *TİD*, Yıl: 72, sayı: 427, s.77-108

Akpınar, Elçin (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, <http://tez2.yok.gov.tr/tez.htm>, Erişim Tarihi [14.02.2013].



Akpınar, Mahmut (2011). Günışığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16(2), 235-261.

Akşener, Haşmet Sırrı ve Çakmakçı, Ramazan (2004). *Açıklamalı, Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*. İstanbul: Legal Kitabevi.

Aktan, Coşkun Can(a). *Yolsuzlugun Panzehiri: Yönetimde Açıklık*. [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/arastirmalar.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/arastirmalar.pdf). [Erişim Tarihi: 14.02.2013].

Aktan, Coşkun Can(b). *Şeffaf Devlet ve Demokrasi*. [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-seffaf-devlet.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-seffaf-devlet.pdf) [Erişim Tarihi: 14.02.2013].

Akyılmaz, Bahtiyar (2003a). Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi. *Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, İstanbul.

Akyılmaz, Bahtiyar (2003b). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *GÜHFD*, 7(1-2), 143-158.

Akyılmaz, Bahtiyar (2003c). *İdare Hukuku*. Konya: Sayram Yay.

Akyılmaz, Bahtiyar (2000). *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*. Ankara: Yetkin Yay.

Altınok, Ramazan (2005). E-Dönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar. *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (Ed. Ahmet Nohutçu-Asım Balcı), İstanbul: Beta Yay.

Anameriç, Hakan (2008). 2004-2006 Yılları Arasında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Kullanımı ve E-Devlet Uygulamaları ile İlgili bir Değerlendirme. *Bilgi Dünyası*, 9(1), 225-229.

Anameriç, Hakan (2004). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi. *Bilgi Dünyası*, 5(2), 168-186.

Aras, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları. *Ankara Barosu Dergisi*, 67(1), 107-112.

Arslan, Nagehan Talat (2010). Yönetimde Açıklık ve Gizlilik. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*. 1, 174–195.

Ateş, Hamza (2003). E-Devletin Kuramsal Temelleri: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı içinde*. Ankara: TODAİE Yay.,

Aycı, Emrullah (2005). Yargı Etiği Açısından Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), *Adalet Dergisi*, 22, Mayıs, (Çevrimiçi) <http://www.yayin.adalet.gov.tr> [Erişim Tarihi: 18.02.2013].

Aydın, M. Akif (1999). Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Tarihi Açından Değerlendirmeler. *Osmanlı İmparatorluğu’nun Kuruluşunun 700. Yıldönümü Nedeniyle Eğitim Araştırma Merkezi Başkanlığı Tarafından Düzenlenen Panel*. Ankara.

Azer, Can (2010). *Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Seçkin Yay.

Azrak, Ali Ülkü (1990). İdari Usul Yasalaştırılması. *I. İdari Hukuku Kongresi* (1-4 Mayıs). İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 821-834.

Balcı, Asım (2003). E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı vd.) Ankara: Seçkin Yay.

Balta, Tahsin Bekir (1972). *İdare Hukuku 1*, Ankara.

Bayraktar, Köksal (2004a). Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı. *Kazancı Hukuk, İşletme ve Maliye Bilimleri Dergisi*, 3, 7-11.

Bayraktar, Köksal (2004b). İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı. *Bilgi Edinme Hakkı Paneli*. Ankara: TBB Yay., 62, 109-117.

BEHK, Resmi Gazete: 25269/24.10.2003 *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*.

Beydoğan, T. Ayhan (1999). Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi. *Yeni Türkiye, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı*, 217-223.

Birkinshaw, Patrick (1996). *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*. Second Edition, London: Butterworths Publishers.

Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay ve Sezen, Seriye (2008a). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yay., 2. Baskı.

Bozkurt, Sevim (2008b). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması*. Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi SBE.

Bugaric, Bojan (2004). Openness And Transparency in Public Administration: Public Law. *Wisconsin International Law Journal* 1, 22(3), 483-521.

Cane, Peter (1993). *An Introduction to Administrative Law*. Second Edition, Oxford: Clarendon Press.

Canöz, Kadir (2005). Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 5(3), 141-152.

Cihaner, İlhan (2001). *İnsan Hakkı Olarak Bireysel Bilgi Alma Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE.

Coombes, D. (1998). The Place of Public Management in the Modern European State, T. Verhijen ve D. Coombes (eds.), *Innovations in Public Management- Perspectives From East and West* içinde, Cheltenham: Edward Elgar, 8-38.

Çolak, N. İlker (2005). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar: İngiltere ve Türkiye*. Ankara: Seçkin Yay.

Demirkıran, Özlem; Eser, Hamza Bahadır ve Keklik, Belma (2011). Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. *Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(2), 169 - 192.

Doğan, İlyas (1998). Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi? *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, 130-143.

Duran, Lütfi (1998). İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular. *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Eken, Musa (2005a). *Yönetimde Şeffaflık*. Sakarya: Sakarya Kitabevi.

Eken, Musa (2005b). Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru. *AİD*, 38(1), 113-130.

Eken, Musa (1998a). Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu. *TİD*, 419, 127-139.

Eken, Musa (1998b). Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı. *Yeni Türkiye*, 22, 1213-1216.

Eken, Musa (1995). Bilgi Edinme Hakkı. *İnsan Hakları Yıllığı*, 17, 61-75.

Eken, Musa (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *AİD*, 27(2), 25-54.

Eken, Musa (1993). *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE.

Ergun, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE Yay.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*, , Ankara: TODAİE Yay., 2. Baskı.

Erkal, Atila (2011). Bilgi Hukuku Üzerine Bir Deneme. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 467-476.

Erol, Ahmet (2005). *Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku*. Ankara: Seçkin Yay.

Eryılmaz, Bilal (2002a). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Yay.

Eryılmaz, Bilal (2002b). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yay.

Eryılmaz, Bilal (1994). Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık. *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu(İçinde)*, İzmir: Doğu Matbaası.

Fındıklı, Remzi (1996). Yönetimde Açıklık – Açık Yönetim. *TİD*, 412, 103-110.

Fındıklı, Remzi. (1993). Şeffaf Polislik. *TİD*, S.401, 3, 451-468.

Goldberg, David (1990). Freedom of Information, Law and Public Interest, *ILP*(International Legal Practitioner), September.

Gournay, Bernard (1971). *Yönetim Bilimine Giriş: Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, Çev. İhsan Kuntbay, Ankara: TODAİE Yay.

Gözaydın, İştar (1998). Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar. *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*. Ankara: Başbakanlık Yay.

Gül, Serdar Kenan. (2008). Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 71-94.

Gölan, Aydın (2004). İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı, *TBB Bilgi Edinme Hakkı Paneli*, Ankara.

Günaydın, Osman (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *TİD*, 440, 127-148.

Günday, Metin (2002). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yay.

Gündoğan, Ertuğrul (2004). Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Sivil Toplum Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 6-7.

Gündüz, Uğur (2006). Kamunun Bilgi Edinme Hakkı Kavramı ve Bilgi Edinme Yasası’nın Değerlendirilmesi, *İÜİFD*, 23, 149-158.

Güran, Sait (1993). Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu. *Anayasa Yargısı* 9, Ankara, 23-41.

Güran, Sait (1982). Yönetimde Açıklık. *İHİD*, Sarıca’ya Armağan, Yıl: 3/1-3, 101-112.

Güzelsarı, Selime (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*(Ed. Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem) içinde, Ankara: İmaj Yay.

Harput, Şahabettin (1995). Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilik ve Çözüm Önerileri. *Yeni Türkiye*, 4, 161-163.

Herlitz, Nils (1958). Publicity of Official Documents in Sweden. *PL*, Spring, 50-69.

Hız, Yüksel ve Yılmaz, Zekeriya (2004). *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*. Ankara: Seçkin Yay.

Hood, C. (1990). Public Administration: Lost An Empire, Not Yet Found a Role?. A. Leftwich (ed.), *New Developments in Political Science: An International Review of Developments and Prospects* içinde, Aldershot: Edward Elgar, 107-125.

İnal, Tamer (2004). Bilgi Edinme Hakkı ve Özel Hayata, Haberleşmeye, Ticari Sırlara, Fikir ve Sanat Eserlerine İlişkin Sınırlamalar. *Kazancı Hukuk, İşletme ve Maliye Bilimleri Dergisi*, 3, 12-29.

İnaç, Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, 41-63.

Lamble, Stephen (2002). Freedom of Information, A Finnish Clergyman’s Gift To Democracy, *FIR*(Freedom of Information Review), 97, 2-8.

Kapani, Münci (2002). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yay., 14. Basım.

Kara, Seyfettin (2012). Danıştay ve İdare Mahkemesi Kararları Işığında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na Eleştirel Bir Bakış. *İHİD*, 15(1), 197-209.

Karanfiloğlu, Ali Yasin (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetlenme Şekilleri. *ÇYYD*, 9(2), 62-75.

Kaya, Cemil (2005a). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı Rec (2002) 2, *TBBD*, Yıl: 18, S. 58, Mayıs-Haziran, 189-194

Kaya, Cemil (2005b). *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı (1.baskı)*. Ankara: Seçkin Yay.

Kaya, Cemil (2003). *Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yay.

Kaya, Emre (2006). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi SBE ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)) [Erişim Tarihi: 04.09.2012].

(KAYA)Kamu Yönetimi Araştırması – Genel Rapor (1991). Ankara: TODAİE Yay.

Kazancı, Metin (1978). *Toplumla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler*. Ankara: AÜSBF Yay.

Kınalıtaş, Vahit (2004). *Bilgi Edinme Hakkı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: TODAİE.

Kırıışık, Fatih (2008). *Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE. ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)) [Erişim Tarihi: 04.09.2012].

Kızıltaş, Emine (2001). *IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken*



*Düzenlemelere İlişkin Öneriler*, Maliye Bakanlığı BÜMKO Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

Klicksberg, B. (1994). The ‘Necessary State: A Strategic Agenda for Discussion, *International Review of Administrative Sciences*, 60, 183-196.

Koçak, Süleyman Yaman (2010). Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı. *Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi*, 23, 115-125.

Kösekâhya, Gamze (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Maliye Bakanlığı ABDİB Yay.

Köseoğlu, Özer; Yurttaş, Fatma ve Selek, Cihan (2005). *Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya.

Kuntbay, İhsan (1978). İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar-Avrupa Bakanlar Komitesi, *AİD*, Aralık, 11(4), 9-21.

Kuzey, Pelin (2003). Şeffaflık ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Maliye Bakanlığı ABDİB Yay.

Küzeci, Deniz ve Vuraldoğan, Kemal (2007). *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'nin Değerlendirilmesi*. Ankara: TBB Yay.

Martin, D.S. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutional Analysis of Britain, Canada and France, *Governance*, II(3), July, 319-356.

McCamy, James L (1940). Government Publicity: Its Practice in Federal Administration. *HLR*, 53, 522-524.

Memiş, Levent (2009). E-Devlet Bağlamında Bilgi Edinme Hakkının İşlevselliği: Giresun Belediyesi Örneği. Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi ([www.scribd.com/doc/45791249/47/Turkiye'de-Bilgi-Edinme-Hakki](http://www.scribd.com/doc/45791249/47/Turkiye'de-Bilgi-Edinme-Hakki)) [ Erişim Tarihi:04.09.2012].

Mendel, Toby (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Unesco.

Odyakmaz, Zehra (1997). Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar, *GÜHFD*, 1(2), 1-21.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999). European Principles for Public Administration, *SIGMA* (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), Papers: No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, 1–28.

Osborne, D. ve T. Gaebler (1993). *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Books/Penguin Group.

Ömürgönülşen, Uğur (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Çağdaş Kamu Yönetimi -1* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür) içinde. Ankara: Nobel Yayınevi, 3-43.

Ömürgönülşen, Uğur (1998). The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management. *AÜSBFD*, LII, (1-4), 517-565.

Özay, İl Han (2002). *Gün Işığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Basım Yayım.

Özay, İl Han(1998). Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi. *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 275-279.

Özdemirci, Fahrettin (2001). Belge Üretimi ve Kurumsal Bilgi Yönetimi. *21. Yüzyıla Girerken Enformasyon Olgusu Uluslararası Sempozyum Bildirileri Kitabı*, Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği Yay.

Özek, Çetin (1999). *Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına*. İstanbul: Alfa Yay.

Özkan, Gürsel (2004). *Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Türkiye Kamu-Sen. Yay.

Özmen, Remzi (2004). *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*. Ankara: Seçkin Yay. (Hukuk Cep Kitapları Dizisi).

Özsunay, Ergun (1979). *Gerçek Kişilerin Hukuki Durumu*. İstanbul.

Öztekin, Ali (2005). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Öztekin, Ali (2002). Katılımcı Kamu Yönetimi. *İÜSBFD*, 26, 129-143.

Öztürk, Namık Kemal (2002). Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim. *TİD*, 437, 27-38.

Perry, J. ve K. Kreamer (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co.

Polat, Necip (2003). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, 49, 65-80.

Pollitt, C. (1996). Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. *PAR*, 56, (1), 81-87.

Püsküllüoğlu, Ali(2003). *Öz Türkçe Sözlük*, Ankara.

Resmi Gazete: 18571/10.11.1984 *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*.

Resmi Gazete: 26191/07.06.2006 *Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*.

Resmi Gazete: 26080/14.02.2006 *Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliği*.

Resmi Gazete: 27027/17.10.2008 4982 Sayılı *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Buna Bağlı Yönetmelik Uyarınca Karşılıklılık İlkesi Kapsamında Bulunan Ülkeler Hakkında Tebliğ*.

Robertson, K. G. (1982). *Public Secrets: A Study in the Development of Governmental Secrecy*. New York. 11-21. Çev: Musa Ceylan (1994). Demokrasi ve Gizlilik. *TİD*, 403, 151 – 159.

Sancak, Hatice Özkan ve Güleç, Sevcan (2009). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önündeki Yapısal Engeller: Türkiye Açısından Bir İnceleme*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi 1. Uluslararası Davraz Kongresi.

Saran, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yay.

Sezer, Yasin ve Kargın, Naci (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu. *TİD*, 436, 209-227.

Sezginer, Murat. (1998). İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Örneği. *Selçuk Üniversitesi HFD, Prof. Dr. Süleyman ARSLAN'a Armağan*, 6/1-2, 299-343.

Sobacı, Mehmet Z. (2012). E-Devlet: Kuramsal Bir Bakış. *E-Devlet: Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler*. (Ed. Mehmet Zahid Sobacı ve Mete Yıldız). Ankara: Nobel Yay., 3-37.

Soykan, Cavidan (2006). *Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.

Şavran, Yasemin (2006). *Bilgi Edinme Hakkı ve İdarenin Bilgi Verme Yükümlülüğü*. Kocaeli Üniversitesi SBE Hukuk Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)) [Erişim Tarihi:04.09.2012].

Şengül, Ramazan (2009). Kamu Yönetiminde Şeffaflık Olgusuna İlişkin Değerlendirmeler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 3.

Şengül, Ramazan (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini ‘Camdan Eve’ Dönüştürür Mü?. *AÜSBFD*, 60(3), 216-234.

Tan, Turgut (1995). İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II*, Ankara: TODAİE Yay., 175-183.

Taş, Sevcan (2005). *1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Çözümleme*. Yüksek Lisans Tezi, Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi SBE.

Tortop, Nuri (2004). İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi. *AİD*, 37(1), 29-44.

Tortop, Nuri (2003). *Halkla İlişkiler*. Ankara: Yargı Yay.

Türk Dil Kurumu (2005). *Türkçe Sözlük*. Ankara: TDK Yay., 10. Baskı.

TÜSİAD (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Özet Bulgular*. Basın Bülteni, Kasım.

Uçkan, Özgür (2003). *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*. İstanbul: Literatür Yay.

Uz, Orhan (2006). *T.C. Kamu Sektöründe Yönetici-Yönetilen İlişkilerinde İletişim ve Güven*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara <http://tez2.yok.gov.tr>, [Erişim Tarihi: 18.02.2013].

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *AİD*, 33(3), 15-31.

Üstüner, Y. (1992). *In Search of an Identity: Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: ODTÜ.

Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanism-Competition, Contracting and the New Public Management*. New York: St. Martin's Press.

WEBER, Max (2003). *Sosyoloji Yazıları*. Çev. Taha Parla, 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yay.

Wilson, James Q.(1996). *Bürokrasi*. Çev. Selçuk Yalçındağ-Doğan Canman – Yücel Ertekin, Ankara: TODAİE Yay.

Yağmurlu, Aslı (2007). Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler. *AİD*, 40(4), 63-79.

Yalçınbayır, Ertuğrul (2004). Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu. *Bilgi Edinme Hakkı* (içinde), Ankara: TBB Yay.

Yalçındağ, Selçuk (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Yalçındağ, Selçuk (1986). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler. *AİD*, 19(1), 131-156.

Yaşamış, F. Demir (2004). Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı. *TİD*, 444, 1-35.

Yaşamış, F. Demir (2001). *Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: Doruk Matbaası.

Yaşamış, F. Demir (1997). Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulanmasında Yeni Gelişmeler. *TİD*, 417, 1-27.

Yıldırım, İbrahim (2004). Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, *HAD*, 1(2), 78-95.

Yıldırım, Ramazan (2003). *Türk İdare Hukuku Açısından İdari Başvurular*. Diyarbakır: Akader Yayınları.

Yıldırım, Ramazan (1998). İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü. *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu*, Ankara, 227-238.

Yılmazoğlu, Maviye (2009). *Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkının İstisnaları*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)), [Erişim Tarihi: 04.09.2012].

Yönetmelik, Resmi Gazete: 25445/27.04.2004 *Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*.

Yücel, Erdoğan (2005). Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulaması. *TİD*, 449, 137-159.

Yüksekli, Başak (2008). *Bilgi Edinme Hakkı Yasası’na Göre Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görevleri*. Kırıkkale Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)) [Erişim Tarihi: 04.09.2012].

Zengin, Mehmet Ali (2012). *Türk Hukukunda Bilgi Edinme Hakkının Sınırları*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Zengin, Mehmet Ali (2011). Bilgi Paylaşımı Bakımından Devlet Sırrı Kavramı ve Ulusal Güvenlik. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 6(2), 141-151.

[www.bedk.gov.tr](http://www.bedk.gov.tr)



## EKLER

Ek: 1

## BİLGİ EDİNME BAŞVURUSU FORMU

(Gerçek Kişiler İçin)

|   |   |
|---|---|
| <b>Başvuru Sahibinin Adı<br/>Soyadı:</b>  |   |
| <b>Oturma Yeri veya İş<br/>Adresi:</b>  |   |
| <b>Türkiye Cumhuriyeti<br/>Kimlik No:</b> (Elektronik<br>Ortamda Yapılacak<br>Başvurular İçin<br>Doldurulması Zorunludur.)                                    | Başvuruya Hangi Yolla Cevap Almak<br>İstersiniz?<br><input type="checkbox"/> Yazılı <input type="checkbox"/> Elektronik             |
| <b>Elektronik Posta Adresi:</b><br>(Elektronik Ortamda<br>Yapılacak Başvurular için<br>Doldurulması Zorunludur.)  |   |
| <b>İmzası:</b>  | 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu<br>gereğince istediğim bilgi veya belgeler<br>aşağıda belirtilmiştir.<br>Gereğini arz ederim. |
| <b>İstenen bilgi veya<br/>belgeler:</b><br><br>(Not: Ayrılan bölümdeki<br>boşluk yetmediği takdirde,<br>başvuru için boş sayfa /<br>sayfalar kullanılabilir.) |   |

Ek: 2

**BİLGİ EDİNME BAŞVURUSU FORMU**

(Tüzel Kişiler İçin)

|  |   |
|--|---|
| <b>Tüzel Kişinin Unvanı:</b>   |   |
| <b>Tüzel Kişinin Adresi:</b>   |   |
| <b>Yetkili Kişinin Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası:</b> (Elektronik ortamda yapılacak başvurular için doldurulması zorunludur.)              | <b>Başvuruya Hangi Yolla Cevap Almak İstersiniz?</b><br><b>Yazılı</b> <input type="checkbox"/> <b>Elektronik</b> <input type="checkbox"/> |
| <b>Yetkili kişinin elektronik posta adresi:</b> (Elektronik ortamda yapılacak başvurular için doldurulması zorunludur.)                          |   |
| <b>Yetkili kişinin imzası:</b><br><b>Not:</b> Yetki belgem ekte sunulmaktadır.   | 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince istediğim bilgi veya belgeler aşağıda belirtilmiştir.<br>Gereğini arz ederim.             |
| <b>İstenen bilgi veya belgeler:</b><br><br>(Not: Ayrılan bölümdeki boşluk yetmediği takdirde, başvuru için boş sayfa / sayfalar kullanılabilir.) |   |